Michael Ignatieff

El mal menor

Ética política en una era de terror




Michael Ignatieff
El mal menor
Ética política
en una era de terror
taurus

Michael Ignatieff

El mal menor
Ética política en una era de terror

Traducción de María José Delgado

taurus



SÍGUENOS EN

megustaleer



@megustaleerebooks



@megustaleer



@megustaleer

Penguin
Random House
Grupo Editorial

PREFACIO A LA EDICIÓN ESPAÑOLA

El terrorismo es el hermano rival de la democracia, su enemigo fraterno. La democracia es política sin violencia, mientras que el terrorismo es violencia en nombre de la política. El terrorismo pretende atraer a su hermano enemigo hacia el terreno de la violencia. La democracia sólo puede mantener su identidad si resiste esa atracción.

La relación dialéctica entre terrorismo y democracia es muy antigua. El terrorismo no es una amenaza nueva, y continuará existiendo siempre. En esta batalla no existe la victoria definitiva. Vivir como un demócrata es vivir con el terrorismo, y con la tentación constante de traicionar los valores de templanza en los cuales se sustenta la supervivencia de la democracia.

Desde el 11 de septiembre en Nueva York, y desde el 11 de marzo de 2004 en Madrid, hemos aprendido mucho sobre el terrorismo y sobre nosotros mismos. Los perpetradores de estas atrocidades están muertos o encarcelados, y sus redes han sido desmanteladas. Las democracias han descubierto lo implacables y determinados que podemos llegar a ser cuando nos atacan, y han adoptado muchos «males menores» —interrogatorios, entrega de presos, detenciones preventivas— con el fin de evitar el mal mayor de capitular ante el terrorismo. Este libro pretende definir qué males menores pueden ser permisibles bajo la ley, siempre y cuando estén sujetos al riguroso sistema de «justificación mediante procedimiento contradictorio», que sólo las instituciones y las personas libres pueden aplicar. Hasta ahora, el contraataque de las democracias ha tenido éxito. Por todos lados el terrorismo fracasa, ya sea la campaña de ETA contra la democracia española como los jóvenes enfurecidos que han embestido multitudes con sus vehículos o han atacado a ciudadanos en Niza, Berlín, Estocolmo, Nueva York, Londres o Barcelona. La democracia sigue en pie. Las instituciones que someten las medidas contra actos terroristas a la

justificación mediante procedimiento contradictorio funcionan, si bien no a la perfección, sí del modo adecuado y suficiente para salvaguardar las libertades. Los políticos y la policía deben responder ante los tribunales. Los medios y la sociedad civil siguen en guardia. Los centros de interrogatorios clandestinos, abiertos tras el 11-S, han sido clausurados. Se ha reducido, si no detenido, la entrega de sospechosos a países donde se aplican técnicas de tortura. Los terroristas «domésticos» —los nacidos en Europa y Estados Unidos que vuelven su furia contra una sociedad que no les garantiza el reconocimiento ni la pertenencia— están muertos o encarcelados. Sin duda, muchos otros aparecerán, pero, de nuevo, volverán a caer.

No obstante, el terrorismo, aun y haber fracasado como sistema político, se ha cobrado un precio en la psicología de las sociedades democráticas. Hemos aprendido a «vivir con» un nivel permanente de ansiedad subliminal por la posibilidad de que, en cualquier lugar público —una estación de tren, un aeropuerto, una plaza o una calle de la ciudad—, nos convirtamos en el próximo «blanco fácil». Nuestros radares personales registran al instante la presencia de individuos y paquetes sospechosos. No dejamos vagar la mente, pues soñar despierto puede ser peligroso en espacios públicos. Nos mantenemos alerta. Nos cuesta distinguir entre estar atentos o paranoicos, e incluso aquel que se considera a sí mismo como el más «progresista» traza un somero perfil racial cuando se cruza con un extranjero para valorar si puede suponer, por improbable que sea, una amenaza. La vida democrática depende de la confianza, de la seguridad en uno mismo, de mostrarse abierto con los extranjeros, de ser acogedor. El hermano enemigo de la democracia nos ha vuelto a todos, nos guste o no, más temerosos y hostiles con los extranjeros. En todos lados este clima de miedo ha cambiado nuestras políticas democráticas, y para peor. La hostilidad hacia migrantes y refugiados y la reticencia de los ciudadanos a asimilar a los recién llegados siempre habían estado presentes en las democracias occidentales, pero el terrorismo —y el miedo a que cada extranjero pueda suponer un riesgo mortal— ha envenenado la fuente de la compasión y ha deformado el sensato instinto de proteger nuestro propio interés.

Tenemos que descubrir cómo «vivir con» el terrorismo para evitar que el mal menor de combatirlo deje paso al mal mayor: la destrucción del actual sistema moral y de confianza del que dependen las democracias. No existe

un camino fácil para ello, pero ha quedado de manifiesto que en esta lucha por restablecer la confianza en nuestras sociedades los terroristas no son los únicos adversarios. Los políticos también influyen en nuestras emociones, creando sospechas, exagerando miedos, sirviéndose de actos terroristas para difamar categorías enteras de personas y sus religiones. Por ello, como ciudadanos, necesitamos desarrollar una nueva clase de radar político que nos permita distinguir los líderes responsables que nos dicen la verdad sobre las amenazas y responden a ellas con medidas legales, de aquellos cuya intención es dividir a los ciudadanos de los extranjeros y crear un clima de odio y paranoia. Este tipo de político, presente en todas las democracias, promete soluciones fáciles —muros, expulsiones, prohibiciones, detenciones en masa— que en absoluto son tales, y que pueden amenazar las libertades de la propia democracia. El mensaje que hemos de recordar, y que es central en este libro, es que el terrorismo no puede vencer a la democracia. Lo que de veras la puede amenazar es una política del miedo que erosione la confianza y que nos dirija, paso a paso, desde los males menores hasta el mayor.

PRÓLOGO

I

Cuando las democracias luchan contra el terrorismo están defendiendo la máxima de que su vida política debería estar libre de violencia. Pero derrotar el terror requiere violencia. Y también puede requerir coacción, engaño, secreto y violación de derechos. ¿Cómo pueden las democracias recurrir a estos medios sin destruir los valores que defienden? ¿Cómo pueden recurrir al mal menor sin sucumbir al mayor? Este libro trata de responder a esa cuestión. Aunque está escrito bajo el impacto del 11 de septiembre de 2001, he hallado inspiración en fuentes lejanas a nuestra época, desde Eurípides hasta Maquiavelo, desde Dostoievski hasta Conrad, ya que todos ellos han reflexionado profundamente acerca del peligro moral de utilizar medios dudosos para defender metas encomiables. Este libro reúne ideas de la literatura, el derecho, la ética, la filosofía y la historia para ayudar a los ciudadanos y a los líderes a tomar las arriesgadas decisiones que requiere la lucha contra el terrorismo con el fin de tener éxito.

Ha habido muchas críticas valiosas sobre las medidas que han adoptado las democracias liberales para defenderse desde el 11 de septiembre[1]. En lugar de hacer otra contribución más en ese sentido, he tratado de abarcar el tema con mayor amplitud, examinando los intentos que han hecho los estados a lo largo de la historia de los siglos XIX y XX de enfrentarse a las amenazas terroristas sin sacrificar su identidad constitucional. La sombra del 11 de septiembre se proyecta sobre el libro, pero aunque gran parte de la discusión se centra en los dilemas a los que se enfrenta Estados Unidos, he tratado de sacar enseñanzas de las emergencias terroristas del Reino Unido, Canadá, Italia, Alemania, España e Israel, así como de países más lejanos, como Sri Lanka. También he mirado hacia delante para considerar los

escenarios sombríos que se abrirían si los terroristas adquirieran armas químicas, nucleares y biológicas.

En el primer capítulo, «La democracia y el mal menor», explico por qué en una democracia liberal el uso de la fuerza coercitiva, no sólo en los periodos de emergencia sino también en los periodos normales, se considera un mal menor. Este particular punto de vista sobre la democracia no prohíbe la suspensión de derechos, como medida de emergencia, en las épocas de terror, sino que impone una obligación sobre el gobierno para que justifique públicamente tales medidas, para que las someta a revisión judicial y para que las circunscriba con cláusulas de finalización, de forma que no se conviertan en medidas permanentes. Los derechos no fijan barreras insalvables para la acción del gobierno, pero sí requieren que todas sus violaciones sean examinadas mediante la revisión contradictoria.

Intento trazar un camino medio entre una posición puramente en pro de los derechos, que mantiene que jamás puede estar justificada ninguna violación de los mismos y una posición exclusivamente pragmática, que juzga las medidas antiterroristas sólo por su eficacia. Sostengo que las acciones que violan los compromisos fundamentales con la justicia y la dignidad —la tortura, la detención ilegal, el asesinato ilícito— deberían ser totalmente inaceptables. Pero la dificultad no está en definir estos límites teóricamente. El problema es protegerlos en la práctica, mantener los límites, caso a caso, cuando la gente razonable discrepe en torno a qué constituye tortura, qué detenciones son ilegales, qué matanzas se apartan de las normas legítimas o qué acciones preventivas constituyen una agresión. Ni la necesidad ni la libertad, ni el peligro público ni los derechos privados constituyen los argumentos vencedores para decidir estas cuestiones. Como habrá buenos demócratas que discrepen sobre estos puntos, es decisivo que estén al menos de acuerdo en fortalecer el proceso de revisión contradictoria que decide estos asuntos. Cuando los demócratas discrepan en lo esencial, necesitan ponerse de acuerdo en el proceso, para mantener la democracia a salvo tanto de nuestros enemigos como de nuestro propio celo.

El segundo capítulo, «La ética de la emergencia», examina el impacto de la suspensión de las libertades civiles, como medida de emergencia, en el Estado de derecho y en los derechos humanos. La cuestión que está en juego aquí es si las derogaciones de los derechos en situaciones de

emergencia protegen o ponen en peligro el Estado de derecho. La postura que yo adopto es que las excepciones no destruyen la norma, sino que la salvan, siempre y cuando sean temporales, estén justificadas públicamente y sean utilizadas sólo como último recurso.

La cuestión más amplia es qué papel deberían jugar los derechos humanos a la hora de decidir la política pública a seguir durante las emergencias terroristas. La mayoría de las convenciones sobre estos derechos permite su derogación o suspensión en los periodos de emergencia. Esta suspensión es una solución que implica un mal menor, pero pone en peligro el estatus de los derechos humanos como conjunto de parámetros invariables. Una vez que se admite que los derechos humanos pueden ser suspendidos en los periodos de emergencia, se está aceptando que éstos no son un sistema de absolutos indivisibles; su aplicación requiere un equilibrio entre la libertad y la necesidad, entre el principio puro y la prudencia. Lo cual no los reduce a meros instrumentos de los intereses políticos. Por el contrario, es más probable que las limitaciones realistas de los derechos sean más eficaces que las que no son realistas. Las convenciones internacionales sobre los derechos humanos sirven para recordar a las democracias que están en guerra contra el terror que incluso sus enemigos tienen derechos, y que estos derechos no dependen de la reciprocidad o de la buena conducta. Asimismo, esas convenciones recuerdan a los estados que sus acciones tienen que adaptarse no sólo a los criterios nacionales sino también a los internacionales. Pero los derechos pueden cubrir esta función sólo si son lo suficientemente flexibles como para permitir llegar a algún compromiso con criterios absolutos cuando lo exige la necesidad política o la emergencia.

El tercer capítulo, «La debilidad de los fuertes», intenta explicar por qué las democracias liberales reaccionan siempre de una forma exagerada ante las amenazas terroristas, como si su supervivencia estuviera en peligro. ¿Por qué echan por la borda su libertad con tanta rapidez? El testimonio histórico sugiere, de forma preocupante, que a las mayorías les importan menos las privaciones de libertad que dañan a las minorías que su propia seguridad. Esta tendencia histórica a valorar los intereses de la mayoría por encima de los derechos individuales ha debilitado a las democracias liberales, que normalmente sobreviven al desafío político planteado por el terrorismo, pero durante el proceso inflige daños perdurables a su propio

marco de derechos. Lejos de ser una amenaza de importancia menor, el terrorismo ha deformado el desarrollo institucional de la democracia, fortaleciendo el gobierno secreto a expensas de la revisión contradictoria abierta.

En el capítulo cuarto, «La fortaleza de los débiles», el enfoque cambia hacia el propio terrorismo. El alegato principal para justificar el terrorismo es que si se les exigiera a los grupos oprimidos que se abstuvieran de la violencia dirigida a los civiles, su causa política estaría condenada al fracaso. Ante la opresión y el enfrentamiento a una fuerza superior, el terrorismo se racionaliza a sí mismo como la única estrategia que puede llevar a los oprimidos a la victoria. Este argumento de la debilidad enfrenta a los demócratas liberales a un desafío especial, ya que la teoría democrática liberal ha admitido siempre el derecho de los oprimidos a levantarse en armas, como último recurso, cuando su causa es justa y los medios pacíficos están con toda seguridad abocados al fracaso. Lo que yo sostengo es que la forma de enfrentarse al desafío del terrorismo es asegurar que los oprimidos tengan siempre a su disposición medios políticos pacíficos de resarcimiento. Cuando esos medios se niegan, es inevitable que se desate la violencia. Los terroristas explotan la injusticia y reclaman que están representando causas justas. Por consiguiente, una estrategia antiterrorista que no se ocupe de la injusticia, que no mantenga canales políticos para el resarcimiento de los agravios, no puede tener éxito aplicando medios puramente militares. El dilema clave es enfrentarse a la injusticia políticamente sin legitimar a los terroristas.

El capítulo quinto, «Las tentaciones del nihilismo», examina la posibilidad más sombría de que en la lucha entre un Estado constitucional liberal y un enemigo terrorista ambas partes estarán tentadas de caer en el más puro nihilismo, es decir, en la violencia por la violencia. Los grandes principios y los escrúpulos morales pueden perder su influjo sobre los interrogadores de las prisiones secretas del Estado o sobre los luchadores de una guerrilla o una insurrección. Ambas partes pueden comenzar con ideales muy altos y terminar, paso a paso, traicionándolos. La crítica a la moralidad del mal menor argumentaría que cualquiera que trafique con el mal, aunque tenga las mejores intenciones, tendrá la tendencia a sucumbir al nihilismo. Este capítulo examina cómo ocurre este declive y cómo puede evitarse.

El capítulo final, «Libertad y apocalipsis», trata de la adquisición de armas de destrucción masiva por parte de los grupos terroristas. Si esto ocurriera, los poderes supremos de violencia que posee el Estado pasarían a manos de un ser solitario extraordinariamente poderoso, un ciudadano aislado lleno de rencor con la capacidad de tomar como rehén a toda una nación. Estos escenarios nos llevarían a un mundo nuevo, donde el terrorismo podría sufrir una transmutación y pasar de ser un desafío eterno pero manejable para las democracias liberales a ser un enemigo potencialmente mortífero. El libro termina, por tanto, pensando en lo peor, para plantear, lo más crudamente posible, las cuestiones con las que comenzó: si nuestras democracias son lo suficientemente fuertes para hacer frente a estos peligros y cómo podemos reforzar las instituciones que nos hemos comprometido a defender.

II

Este libro comenzó su andadura en forma de seis Conferencias Gifford, presentadas en la biblioteca Playfair de la Universidad de Edimburgo en enero de 2003. La biblioteca Playfair es un salón largo, con techos altos, construido a finales del siglo XIX, que muestra en sus espacios con columnas los bustos en mármol de las principales figuras de la Ilustración escocesa. El augusto escenario y el ejemplo de las Conferencias Gifford precedentes fueron una experiencia inspiradora. Estoy especialmente en deuda con ese primer público, aunque dudo que pueda reconocer en este libro algo más que las líneas generales de las conferencias originales, pues he reestructurado y reconsiderado todas mis hipótesis iniciales.

Le estoy profundamente agradecido al comité que me hizo el honor de invitarme a dar las conferencias, especialmente al profesor Timothy O'Shea y a la profesora Leslie Brown. Uno de los miembros de ese comité, Nicholas Phillipson, es amigo mío desde hace veinticinco años y le agradezco su apoyo, hospitalidad y afecto. También quiero expresar mi reconocimiento a Paul McGuire, que se esforzó tanto en que la experiencia Gifford fuera un placer. Mi agradecimiento también para Stephen Neff,

John Haldane, Duncan Forrester y Vicki Bruce por sus comentarios sobre las charlas.

Tras su vida inicial en las Conferencias Gifford, los pensamientos de este libro siguieron desarrollándose delante de otros públicos en Macalester College, Amherst College y la Escuela de Derecho de la Universidad de Chicago, la Universidad de Manitoba, la Universidad de Saskatchewan y la Universidad de Regina. Quiero dar las gracias al público y a los comentaristas académicos por impulsarme a mejorar mis argumentos. Denise Rheaume, Cass Sunstein, Bernadine Dohrn y Martha Nussbaum me hicieron críticas especialmente útiles. También he expuesto versiones de estas ideas en el Centro para la ética y las profesiones de la escuela Kennedy de Harvard y en un seminario sobre terrorismo organizado por el Comité de Derechos Humanos de la Universidad de Harvard. Quiero dar las gracias a Sandy Jencks, Jacqueline Bhabha, Philip Heymann, Arthur Applbaum, Louise Richardson, Jessica Stern, Dan Squires y Michael Blake por sus comentarios y sugerencias.

En el Carr Center, Abena Asare, mi leal ayudante de investigación, me condujo a muchas fuentes y referencias que a mí se me hubieran pasado por alto y respondió con mucho ánimo a un flujo constante de peticiones de libros, artículos y citas sólo recordadas a medias, así como a otras exigencias a medida que el libro iba tomando su forma final. Jill Clarke me ayudó a mantener a raya al resto del mundo mientras estaba escribiendo. Quiero dar las gracias a Jill, Abena, y a todos los miembros del Carr Center, bajo la dirección de Michelle Greene, por su infatigable compañía mientras este libro tomaba forma. Samantha Power, mi colega del Carr Center, hizo comentarios mordaces sobre algunas de mis ideas y ayudó a que los árboles no me impidieran ver el bosque.

Ian Malcolm, de Princeton University Press y Jackie Jones, de Edinburgh University Press, hicieron que el libro se publicara rápidamente. Le estoy especialmente agradecido a Ian Malcolm por su entusiasmo en el proyecto y sus detalladas sugerencias editoriales. Las correcciones de Lauren Lepow mejoraron el texto significativamente. Tengo una deuda especial con el lector anónimo a quien Princeton University Press le encargó leer el manuscrito y cuyas dieciocho páginas de comentarios resultaron inestimables para ir más allá en el análisis de la versión final. Este benefactor anónimo hizo gala de una poco frecuente generosidad intelectual

que creo que sirvió para mejorar el libro. También quiero agradecer a Derek Johns de AP Watt y a Michael Levine de Goodmans sus hábiles consejos.

Este libro está dedicado a mi esposa, Suzanna Zsohar, que ha sido testigo de todas sus encarnaciones y que lo ha mejorado, como hace siempre.

The Carr Center for Human Rights Policy
Kennedy School of Government
Harvard University
Enero de 2004

1
LA DEMOCRACIA Y EL MAL MENOR

En el día señalado, la juventud goda fue cuidadosamente reunida en la plaza o en el foro; las calles y avenidas fueron ocupadas por las tropas romanas, y los tejados de las casas se cubrieron con arqueros y lanzadores de honda. A la misma hora, en todas las ciudades del este, se dio la señal para una matanza indiscriminada, y las provincias de Asia fueron liberadas, gracias a la prudencia implacable de Julio, de un enemigo interno, que en unos cuantos meses podría haber arrasado a sangre y fuego desde el Helesponto hasta el Éufrates. La urgente consideración de la seguridad pública debe de haber autorizado, sin duda, la violación de todas las leyes positivas. Hasta qué punto puede esa o cualquier otra consideración operar para disolver las obligaciones naturales de humanidad y justicia es una doctrina sobre la que aún deseo permanecer ignorante.

EDWARD GIBBON
The Decline and Fall of the Roman Empire (1776), 2.36

I

¿Qué males menores puede cometer una sociedad cuando cree que se enfrenta al mal mayor de su propia destrucción? Ésta es una de las cuestiones más antiguas de la política y una de las más difíciles de responder. El antiguo adagio romano —la seguridad del pueblo es la primera ley— ponía pocos límites a los derechos de la seguridad por encima de los derechos de la libertad. En nombre de la seguridad del pueblo, la República romana estaba dispuesta a sacrificar el resto de las leyes. Porque, ¿qué leyes iban a sobrevivir si perecía la propia Roma? La suspensión de las libertades civiles, la detención de extranjeros, el asesinato en secreto de los enemigos: todo esto podría ser permitido, como último recurso, si la vida del Estado estuviera en peligro. Pero, si la ley tiene que llegar a un acuerdo con la necesidad, ¿también debe rendirse la ética? ¿No

hay límites morales a lo que puede hacer una república cuando su existencia está amenazada? Cuando Edward Gibbon contó su versión de cómo los romanos mataron a extranjeros indefensos en las ciudades orientales, en 395 d. C., a modo de advertencia preventiva a los bárbaros que se concentraban a las puertas del Imperio, rehusó considerar si las acciones que pudiera requerir la necesidad política podrían seguir siendo repugnantes desde el punto de vista de los principios morales. Pero no se trata sólo de formular la pregunta, también hay que contestarla.

Si la sociedad atacada el 11 de septiembre de 2001 hubiera sido una tiranía, estas viejas preguntas no serían relevantes, porque una tiranía se permite a sí misma cualquier cosa. Pero la nación atacada en esa clara mañana era una democracia liberal, un orden constitucional que establece límites a cualquier uso de la fuerza por parte del gobierno. Las constituciones democráticas permiten, de hecho, cierta suspensión de los derechos durante los estados de emergencia. Por lo tanto, no siempre triunfan los derechos, pero la necesidad tampoco. Incluso en épocas de peligro real, las autoridades políticas tienen que demostrar que los recortes de derechos están justificados. Justificarlos requiere que el gobierno los someta a la prueba de revisión contradictoria por parte de la asamblea legislativa, los tribunales y unos medios de comunicación libres. Un gobierno que trate de responder a un ataque o a un posible peligro estará obligado a presentar ante la asamblea legislativa la situación para adoptar medidas extraordinarias, a argumentar a favor de estas medidas con razones que puedan convencer a una persona sensata y a alterar estas medidas ante las críticas. Incluso después de que las medidas extraordinarias reciban la aprobación legislativa, tienen que someterse aún a la revisión de los tribunales.

El primer desafío que presentan las emergencias terroristas a la democracia es un desafío a este sistema de justificación mediante procedimiento contradictorio. La maquinaria de deliberación legislativa y revisión judicial trabaja despacio. Las emergencias exigen una acción rápida, de ahí que requieran el ejercicio de la prerrogativa. Los presidentes y primeros ministros tienen que actuar primero y someterse a las preguntas después. Pero las prerrogativas excesivas pueden ser malas para la propia democracia.

En las emergencias, no tenemos más alternativa que confiar en nuestros líderes para que actúen rápidamente cuando nuestras vidas pueden estar en peligro, pero sería erróneo confiar en ellos para decidir la cuestión más amplia de cómo equilibrar la libertad y la seguridad a largo plazo. Para estas cuestiones más amplias, debemos confiar en la deliberación democrática a través de nuestras instituciones. La justificación mediante procedimiento contradictorio es una respuesta institucional, desarrollada a lo largo de los siglos, ante la dificultad inherente que reviste hacer juicios públicos apropiados en torno a estos tipos de conflictos de valores[1]. Los ciudadanos están obligados a discrepar acerca de lo lejos que tiene derecho a ir un gobierno ante una determinada situación de emergencia. Debido a nuestra discrepancia profunda en torno a estos asuntos, las instituciones democráticas ofrecen una resolución, mediante un sistema de control y equilibrio, para asegurar que ninguna respuesta del gobierno tiene el poder de llevarnos directamente a la anarquía o a la tiranía.

En una emergencia terrorista, discrepamos, para empezar, acerca de los hechos: principalmente, en cuanto a qué tipo y qué grado de peligro presenta en realidad la amenaza del terrorismo. Si estos hechos estuvieran claros, nos harían la vida más fácil, pero pocas veces lo están. La seguridad pública necesita hacer extrapolaciones sobre las amenazas futuras basándose en hechos discutibles sobre las amenazas presentes. Y lo que es peor, los hechos no se presentan nunca al público como simples proposiciones neutras a nuestra disposición para hacer un examen objetivo. Nos llegan siempre envueltos en una valoración. Están normalmente forzados para justificar cualquier argumento que se haya dado para la acción. Aquellos que desean la adopción de medidas coercitivas interpretan que el peligro es muy grande; los que se oponen a ellas, por lo general, quitan importancia a la amenaza. Los desacuerdos no terminan ahí. Incluso cuando estamos de acuerdo sobre los hechos, todavía podemos discrepar en torno a si los riesgos justifican los recortes de libertad.

Estas discrepancias se extienden hasta el mismísimo significado de la propia democracia. Para la mayoría de los estadounidenses, la democracia significa simplemente lo que Abraham Lincoln dijo que era: el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Según esta versión, la democracia es sinónimo del gobierno de la mayoría. La soberanía popular, a través de sus representantes electos, tiene que ser el árbitro inapelable de lo que se le

puede permitir al gobierno cuando éste está tratando de defender nuestras libertades y nuestras vidas. Las democracias tienen, ciertamente, cartas de derechos, pero estos derechos existen para servir a los intereses fundamentales de la mayoría. Cuando el poder ejecutivo del gobierno suspende derechos, por ejemplo, lo hace según el interés de la mayoría de los ciudadanos. Los intereses públicos que defienden estos derechos son definidos por los representantes electos del pueblo; los tribunales deben interpretar lo que significan estos derechos obedeciendo a lo que las asambleas legislativas y el pueblo dicen que significan[2]. Por ejemplo, defender el derecho a la libertad de asociación de un individuo en épocas seguras protege la libertad de todos. Pero la protección de ese mismo individuo en un periodo de emergencia, puede hacer daño a todos. Una emergencia terrorista es precisamente una situación en la que el reconocimiento de la libertad individual —para planificar, conspirar y eludir las investigaciones— puede poner en peligro un interés fundamental de la mayoría. La democracia no tiene otra meta más importante que la protección de sus miembros y los derechos existen para salvaguardar ese propósito. La libertad civil, como ha escrito el presidente del Tribunal Supremo de Estados Unidos, significa la libertad de un ciudadano, no la libertad abstracta de un individuo en un estado natural[3]. Esa libertad, por lo tanto, debe depender de la supervivencia del gobierno y debe estar subordinada a su conservación.

Lo que evita que semejante sistema sea presa de la tiranía de la mayoría es el sistema de control y equilibrio y, en términos más generales, el propio proceso democrático de la justificación mediante procedimiento contradictorio. Aunque la injusticia puede siempre justificarse si sólo hay que hacerlo ante uno mismo, resulta menos fácil cuando hay que justificarla ante otras instituciones democráticas, como los tribunales, las asambleas legislativas y la prensa libre. De este modo, los presidentes o primeros ministros pueden no ver nada erróneo en una medida estricta, pero si saben que esta medida tendrá que ser aprobada por los tribunales y las asambleas legislativas, quizá se lo piensen dos veces.

Además de estas medidas de control y equilibrio constitucionales, también estaría el control democrático de los intereses políticos, religiosos y sociales que compiten en la totalidad de la nación. Una de las versiones más lúcidas de este razonamiento se puede encontrar en el número 51 de

Federalist, donde al tratar sobre el equilibrio del sistema federal entre el poder federal y el poder estatal, los autores apuntan que mientras toda la autoridad de Estados Unidos se derive del poder de la mayoría, «la sociedad misma estará dividida en tantas partes, intereses y clases de ciudadanos, que los derechos de los individuos, o de la minoría, no correrán mucho peligro por las mezclas de intereses de la mayoría. En un gobierno libre, la seguridad de los derechos civiles debe ser la misma que la de los derechos religiosos. Consiste en una multiplicidad de intereses y sectas; y puede suponerse que depende de la extensión del país y del número comprendido bajo el mismo gobierno»[4].

En contraste con esta concepción *pragmática* hay una concepción *moral* de la democracia que mantiene que ésta es algo más que el gobierno de la mayoría sometido a controles y equilibrios. Es también un orden de derechos que pone límites al poder de la comunidad sobre los individuos. Estos límites no están ahí sólo por razones de prudencia, para prevenir que los gobiernos hagan caso omiso de los individuos, sino que los derechos también están para expresar la idea de que los individuos tienen una importancia intrínseca. Las democracias no sirven simplemente a los intereses de la mayoría, sino que otorgan a los individuos un respeto intrínseco. Este respeto se expresa en forma de derechos que garantizan ciertas libertades. La libertad es importante, a su vez, porque es una condición previa para vivir con dignidad. La dignidad, en este sentido, significa simplemente el derecho a desarrollar tu vida lo mejor que puedas, dentro de los límites de la ley, y a tener voz, aunque sea pequeña, en el desarrollo de los asuntos públicos. El gobierno del pueblo, en otras palabras, es algo más que el gobierno para la felicidad y la seguridad de la mayoría. La limitación fundamental del gobierno democrático es que debe servir a los intereses de la mayoría sin sacrificar la libertad y la dignidad de los individuos que, para empezar, componen la comunidad política y que en alguna ocasión pueden oponerse a la forma en que se gobierna. Los derechos deben sin duda su origen a la soberanía del pueblo, pero el pueblo —y sus representantes— tienen que dirigir los intereses de la mayoría mediante las limitaciones de los derechos.

Aharon Barak, presidente del Tribunal Supremo de Israel, describe estas dos concepciones de la democracia como «formal» y «sustantiva»[5]. Otros estudiosos han contrastado una lectura «pragmática» de la Constitución de

Estados Unidos con una lectura «moral»[6]. En épocas normales, estos dos sentidos de la democracia —uno que pone énfasis en la soberanía popular, el otro que pone énfasis en los derechos; uno que privilegia los intereses colectivos, el otro que privilegia la dignidad individual— son interdependientes. No es posible que haya democracia sin que haya derechos, y a su vez, los derechos no pueden estar garantizados a no ser que haya democracia. Pero en las emergencias terroristas, esta relación se rompe. Lo que hace que la seguridad parezca triunfar sobre la libertad en las emergencias terroristas es la idea —ciertamente verdadera— de que la libertad de la mayoría depende por completo de su seguridad. Un pueblo que vive atemorizado no es libre. Por lo tanto, la seguridad de la mayoría constituye una reivindicación fundamental. Desde este punto de vista, los derechos son las conveniencias políticas que establecen las mayorías para su propia defensa y tienen por lo tanto la potestad de recortarlos cuando la necesidad lo requiera. Aquellos que defienden una definición de la democracia basada en los derechos argumentarán entonces que los derechos pierden todo su significado, no sólo para los individuos que están en peligro, sino también para la mayoría, si son revocables en situaciones de necesidad.

Ambas partes recurren entonces a la historia y buscan justificación para sus reivindicaciones. Los que conciben la democracia fundamentalmente en términos del interés de la mayoría señalan los frecuentes recortes de libertades que han tenido lugar durante las emergencias nacionales en el pasado —desde la suspensión del *habeas corpus* por parte de Lincoln durante la Guerra de Secesión a la detención de extranjeros ilegales después del 11-S— y argumentan que las democracias sobreviven en parte debido a que no permiten que los derechos sean un obstáculo para tomar medidas enérgicas. Además, las medidas enérgicas no impiden el retorno de los derechos en épocas seguras. Las medidas temporales son simplemente eso y no tienen por qué hacer un daño permanente a la estructura constitucional de la democracia. Los que dan prioridad a los derechos responderán que sí, que la democracia sobrevive, pero que las violaciones de los derechos ponen innecesariamente en peligro el compromiso de la democracia con la dignidad y la libertad. La detención de estadounidenses de origen japonés durante la II Guerra Mundial sería un buen ejemplo de la tiranía de la mayoría y del abuso de las prerrogativas del Ejecutivo, impulsados por el

miedo y la predisposición racista[7]. A una parte del debate le preocupa que una excesiva atención a los derechos ate las manos de la democracia, mientras que la otra parte insiste en que si se recortan los derechos, aunque sólo sea para unos cuantos individuos, la democracia traiciona su propia identidad.

Los activistas por los derechos fundamentales creen que las libertades civiles definen lo que es la democracia. Pero el apoyo público a las posturas que abogan por estas libertades, con frecuencia débil y poco profundo, sugiere que muchos estadounidenses no están de acuerdo con ello. Creen, por el contrario, que el interés de la mayoría debería triunfar sobre las libertades civiles de los sospechosos terroristas[8]. Para estos demócratas, los derechos son límites prudentes sobre la acción del gobierno, revocables en épocas de peligro; en cambio, para los activistas por los derechos, son compromisos fundamentales con la dignidad individual que deberían limitar la acción del gobierno tanto en periodos seguros como en épocas de peligro. Para una de las partes lo que importa fundamentalmente es que la democracia prevalezca. Para la otra lo que importa más es que las democracias prevalezcan sin traicionar los valores que representan.

Un desacuerdo más surge en torno a la cuestión de si un país que se enfrenta a una emergencia terrorista debería basar su política pública exclusivamente en su propia constitución y en sus propias leyes, o si tiene alguna obligación de prestar atención a lo que otros estados tengan que decir y a lo que estipulan los acuerdos y convenciones internacionales. Algunos sostienen que los compromisos de la democracia con la dignidad se limitan a sus propios ciudadanos, no a sus enemigos. Otros señalan que la democracia no es una isla moral, autosuficiente. De modo que, como han señalado muchos estudiosos, la Constitución de Estados Unidos extiende su protección a las «personas» y no sólo a los ciudadanos[9]. Por consiguiente, los extranjeros tienen derechos al amparo de la ley de Estados Unidos, además de tenerlos, naturalmente, al amparo de las convenciones internacionales de las que Estados Unidos es signatario. Los combatientes enemigos tienen derechos bajo la Convención de Ginebra, e incluso los terroristas conservan sus derechos *humanos*, ya que éstos son inherentes al ser humano, y por tanto, irrevocables. Otros piensan que este enfoque valora la coherencia más que la justicia. La justicia —para las víctimas de los atentados terroristas— exige que los terroristas sean tratados como

«enemigos de la raza humana» y se les debe dar caza sin respeto alguno a sus derechos humanos[10].

Cuando los ciudadanos de una democracia insisten en que lo que más importa en una emergencia terrorista es la seguridad de la mayoría, están diciendo, por lo general, que los derechos son, en el mejor caso, una limitación secundaria, y en el peor, un maldito impedimento para actuar de forma enérgica y decisiva. Los que piensan de ese modo son más proclives a creer que los acuerdos internacionales, como la Convención de Ginebra o la Convención Contra la Tortura, no deberían restringir lo que Estados Unidos puede hacer en la guerra contra el terror. Como la amenaza está principalmente dirigida a ellos, Estados Unidos debe responder de acuerdo con su propio sistema legal, no según las normas de los demás. Sin embargo, tomar esta postura significa también asumir que la vida de nuestros propios ciudadanos es más importante que la vida de la gente de otros países. Significa, como ha señalado Ronald Dworkin, fundamentar la política sobre la premisa de que los estadounidenses son lo primero[11]. Los que discrepan estarán por lo general comprometidos con la idea de que los compromisos éticos de la democracia son universales y son aplicables tanto a sus propios ciudadanos como a sus enemigos.

También hay debates sobre si algunas medidas están mal sin más. Los que consideran que lo más importante son las consecuencias argumentan que las medidas que aspiran a salvar vidas y a proteger la seguridad de los ciudadanos no pueden ser malas si realmente logran hacerlo. Son erróneas sólo si no funcionan, es decir, si producen otra serie de perjuicios, como por ejemplo más atentados terroristas. El punto de vista de la mayoría de los activistas por los derechos fundamentales es que algunas acciones siguen siendo malas aunque funcionen. Así que torturar a alguien para revelar las acciones terroristas está mal, independientemente de la utilidad de la información que se extraiga, y por consiguiente, ninguna democracia debería estar jamás relacionada con la tortura. Hay una tercera postura a mitad de camino que sostiene que las consecuencias pueden ser tan importantes, por ejemplo, salvar a miles de personas de un atentado terrorista, que podría merecer la pena someter a un individuo a un interrogatorio implacable, aunque no físico, para obtener información crucial. Pero este estilo de interrogatorio, que llevaría a los sospechosos a los límites de su resistencia psicológica, seguiría siendo una violación de su

dignidad. Sería un mal menor en comparación con permitir que murieran miles de personas, pero su necesidad no impediría que siguiera estando mal.

Esta tercera postura —que da título a este libro— sostiene que la necesidad puede exigir que tomemos medidas en defensa de la democracia que se aparten de los propios compromisos fundamentales de la democracia con la dignidad. Aunque no podemos evitar que sea así, la mejor manera de reducir al mínimo los daños es mantener en nuestras mentes una clara distinción entre lo que puede estar justificado por la necesidad y lo que puede estar justificado por la ética de la dignidad, y no permitir nunca que las justificaciones de la necesidad —riesgo, amenaza, peligro inminente— disuelvan el carácter moralmente problemático de las medidas necesarias. Debido a que las medidas son moralmente problemáticas, deben estar estrictamente dirigidas a un objetivo, ser aplicadas al menor número posible de personas, ser utilizadas como último recurso y estar sometidas al escrutinio contradictorio de un sistema democrático abierto.

La postura del mal menor sostiene que en una emergencia terrorista no deberían triunfar ni los derechos ni la necesidad. La democracia está comprometida tanto con la seguridad de la mayoría como con los derechos del individuo. No se puede permitir que las decisiones políticas públicas estén dominadas exclusivamente por la moral de las consecuencias ni por la moral de la dignidad. Si cada uno de estos principios éticos tiene reivindicaciones legítimas, el marco resultante va a ser complejo, por no decir más. En ese marco, no hay triunfos, no hay justificaciones ni reivindicaciones que arrasen en la mesa de juego. Lo que funciona no es siempre lo que está bien. Lo que está bien no siempre funciona. Los derechos pueden tener que doblegarse a la seguridad en algunos casos, pero tiene que haber buenas razones para ello, y tiene que haber unas limitaciones claras a los recortes de derechos; de lo contrario, estos derechos perderían enseguida todo su valor. Al mismo tiempo, una constitución no es un pacto de suicidio: los derechos no pueden limitar el ejercicio de la autoridad de tal modo que hagan imposible actuar con firmeza. Por último, las normas internacionales realmente importan. Las naciones no son islas morales: deberían ajustarse a las normas internacionales, tanto para cumplir con los tratados y convenciones que estas naciones han firmado, como para tener en cuenta lo que Thomas Jefferson llamó «respeto decente hacia las opiniones de la humanidad».

La moral del mal menor está diseñada por escépticos, por personas que aceptan que los líderes tendrán que actuar con firmeza basándose en una información no muy precisa; que creen que puede ser necesario algún sacrificio de la libertad en periodos de peligro; que desean una política que funcione, pero que no están dispuestos a que lo que funciona sea el único criterio para decidir lo que se debe hacer. Semejante ética es un acto de equilibrio: trata de decidir entre las demandas del riesgo, la dignidad y la seguridad de tal modo que afronte realmente los casos concretos de amenaza. La ética del equilibrio no puede privilegiar los derechos por encima de todo, ni la dignidad por encima de todo, ni la seguridad pública por encima de todo. Éste es el paso —dar privilegio a uno excluyendo a otro— que produce el error moral. Todos ellos son principios importantes —todos ellos deben pesar equitativamente en la balanza— y nada debe imponerse como un triunfo.

Se trata de una ética de la prudencia más que una ética de principios fundamentales, una ética que evalúa lo que hay que hacer en una emergencia manteniendo una predisposición conservadora contra las violaciones de las normas establecidas del debido proceso, la protección igualitaria y la dignidad básica. Una tendencia conservadora presupone que en las emergencias terroristas la primera respuesta es por lo general errónea. Las normas ya probadas y experimentadas del debido proceso no deberían ser desechadas a toda prisa. Estas normas son más que unos simples procedimientos anclados en la tradición jurídica. Reflejan compromisos importantes con la dignidad individual. La protección de la ley significa, en concreto, que nadie debería ser retenido indefinidamente, sin cargos, sin tener acceso a un abogado o a una revisión judicial. Además, las personas pueden ser detenidas sólo por lo que han hecho, no por quienes son o por lo que piensan, expresan o creen. Un principio conservador clave sería que las detenciones indiscriminadas y las redadas generales de sospechosos son siempre un error, porque violan el principio legal de la individualidad de la culpa. Siempre está mal arrestar o detener sobre el principio de culpa por asociación, basándose en la raza, el origen étnico o la afiliación religiosa. Cualquier política de detención debe estar dirigida a individuos contra los cuales puedan demostrarse en definitiva causas probables. Según estos criterios, Estados Unidos suspendió el examen al detener a cerca de cinco mil extranjeros, en su mayoría hombres solteros de origen árabe o

musulmán, tras el 11 de septiembre. Ninguno de ellos ha podido ser acusado de delitos terroristas. Mirando en retrospectiva, todo el ejercicio parece haber sido tan innecesario como injusto[12].

Aunque una tendencia conservadora nos permitirá salir a flote en la mayoría de las reacciones precipitadas a las emergencias terroristas, puede no ser adecuada si tenemos que enfrentarnos a terroristas que se han hecho con el control de armas de destrucción masiva. Si la amenaza es lo suficientemente grande, puede ser necesaria la detención preventiva de sospechosos, junto con la acción de la policía o del ejército para desarmar, inutilizar o neutralizar la amenaza. Es poco realista pensar que los compromisos con la dignidad, unidos a una tendencia conservadora contra el alejamiento de las normas jurídicas probadas, bastará para hacer frente a cualquier eventualidad en el futuro. Después de otro atentado terrorista con un número de víctimas masivo de una magnitud igual o superior a la del 11 de septiembre, se acabarían la mayoría de las contemplaciones y miramientos. Sin embargo, incluso la necesidad extrema, no puede anular los procesos democráticos ni la obligación de equilibrar las medidas enérgicas mediante los compromisos esenciales con la plena justificación pública.

Si la guerra contra el terror puede exigir males menores, ¿qué impedirá que éstos se conviertan lentamente en el mal mayor? La única respuesta es la propia democracia. La democracia liberal ha perdurado porque sus instituciones están diseñadas para manejar formas moralmente arriesgadas del poder coactivo. Plantea la cuestión de hasta dónde debería llegar un gobierno en el fuego cruzado de la revisión contradictoria. Los procedimientos de la revisión contradictoria no enfrentan simplemente a uno de los poderes del gobierno contra los otros. Dentro de cada delegación, hay, o debería haber, controles y equilibrios, cortafuegos que garantizan la independencia de las instituciones que llevan a cabo las revisiones dentro de un organismo. El Tribunal de Cuentas, por ejemplo, mantiene bajo control la propensión al gasto de otras agencias federales del gobierno de Estados Unidos. Una división del Departamento de Justicia ha criticado recientemente el tratamiento de los detenidos por cuestiones administrativas por parte de otra división tras el 11 de septiembre y esa división ha cambiado sus prácticas[13].

En este proceso de revisión contradictoria, la prueba de la razón no es la prueba de la perfección. Por lo general, los ciudadanos aceptan las decisiones resultantes, no porque sean acertadas, sino porque son razonables y porque la revisión democrática ofrece una confrontación de opiniones realmente contradictoria y abierta. Naturalmente, hasta el proceso más abierto puede producir resultados perversos. El senador Joseph McCarthy difamó y acosó a los individuos sospechosos de tendencias comunistas actuando totalmente al descubierto, bajo los focos de la publicidad y con el apoyo, durante un tiempo, de la opinión de la mayoría. Pero aunque los procedimientos abiertos son falibles, al menos crean la posibilidad de corregir el error. Si McCarthy persiguió a gente inocente en procedimientos abiertos, también se le hizo caer mediante procedimientos abiertos[14]. En última instancia, si los procedimientos abiertos no logran producir respuestas que cuenten con el asentimiento de los ciudadanos, son los propios ciudadanos los que pueden obligar a las instituciones —por medio de la crítica pública y el proceso electoral— a idear respuestas mejores. Lo que es sorprendente acerca de la democracia es el papel de la desconfianza para que el sistema siga siendo honesto. El sistema de control y equilibrio y la división de poderes suponen la posibilidad de que exista la corrupción o la incapacidad en una u otra institución. La máxima seguridad de una democracia es que las decisiones que se someten a los filtros de las capas inferiores mediante este largo proceso tienen menos posibilidades de ser erróneas que las que se deciden, de una vez y para siempre, en las capas superiores.

La guerra que se está librando contra el terror desde el 11 de septiembre ejerce presión en la propia democracia porque en su mayor parte se está librando en secreto, utilizando métodos que rozan el borde de la legalidad y de la moral. Pero las democracias han demostrado ser capaces de mantener bajo control el ejercicio secreto del poder. Mientras «la decisión de actuar en secreto no sea secreta ella misma», el secreto se puede controlar[15]. Las asambleas legislativas pueden realizar sesiones sobre asuntos confidenciales de los servicios de inteligencia en privado, los jueces pueden exigir que los fiscales del Estado justifiquen las sesiones privadas o que no revelen información a la defensa. Los límites deberían estar claros: nunca está justificado el confinamiento o la deportación de un extranjero o de un ciudadano en secreto. La transparencia de los procesos en los que está en

juego la libertad humana es sencillamente lo que define la democracia. El problema no está en definir dónde se hallan los límites, sino en hacerlos respetar. Una democracia en la que la mayoría de la gente no vota, en la que muchos jueces otorgan una deferencia indebida a las decisiones del poder ejecutivo y en la cual el gobierno se niega a una revisión contradictoria abierta de las medidas que adopta no tiene muchas probabilidades de mantener el equilibrio adecuado entre seguridad y libertad. La guerra contra el terror no es sólo un reto para la democracia, es un cuestionamiento de la vitalidad de su capacidad de revisión contradictoria.

II

Una vez planteadas las nociones elementales del enfoque del mal menor hacia la guerra contra el terror, tengo que decir algo acerca de la palabra *mal*. En primer lugar, no todo el mal lo realizan personas malvadas o con un plan malvado. Algunas de las peores cosas que se han hecho a los seres humanos se han hecho con el mejor deseo del mundo. El mal que es característico de las democracias resulta normalmente de la ceguera de las buenas intenciones. El mal que tengo en mente lo comenten los dirigentes de los estados democráticos liberales que saben que no tendrían que hacer mal y que sirven a instituciones que se crean para protegerse contra él. Pueden hacer el mal, no obstante, creyendo que estas acciones están justificadas porque previenen daños aún mayores, o, dada la escala de la democracia moderna, porque casi no conocen en absoluto las consecuencias de sus acciones.

Pero ¿por qué tendrían que estar las democracias relacionadas con el mal? ¿Por qué exponer a sus servidores a semejante peligro moral? ¿Por qué no quedarse a buen recaudo en el lado de la pura legalidad? La respuesta es que tenemos que enfrentarnos a gente malvada y para acabar con ellos puede que necesitemos responder con la misma moneda. Si ése es el caso, ¿qué debemos hacer para que los males menores no se conviertan en males mayores?

Admitamos que el mismísimo proceso de justificar un acto como el menor de dos males es un ejercicio de riesgo moral. Podremos hacerlo

legítimamente sólo si sabemos lo que estamos haciendo en realidad y no tratamos de aparentar que el carácter necesario de un acto malvado disculpa su dudoso carácter moral. De este modo, matar a una persona inocente para salvar las vidas de cientos de personas podría ser un mal menor, pero aun así ese acto estaría mal. La ley podría aceptar una súplica de circunstancia atenuante, pero no exoneraría el carácter criminal del acto. El Tribunal Superior israelí ha dictaminado que los agentes del Estado tienen derecho a hacer una defensa de la necesidad si se les acusa de torturar a alguien: esta excusa podría atenuar el castigo por violar la ley, pero no justificaría la tortura en sí misma, que sigue siendo criminal[16].

No quiero minimizar el peligro moral que hay en recurrir a medios malvados. Algunas veces podemos predecir con exactitud este peligro, pero con mayor frecuencia no podemos hacerlo. Mediante la elección de un mal menor para prevenirnos contra otro mayor, podemos provocar, de todas maneras, el mal mayor. Por ejemplo, al intensificar un conflicto militar, un comandante puede elegir el incremento más bajo posible de la escala con el deseo de reducir al mínimo los daños y conseguir un objetivo militar al menor coste posible. Pero quizá lo único que haga esto sea intensificar la disposición del adversario a oponer resistencia, con el resultado no intencionado de que el conflicto cueste más vidas, probablemente en ambos bandos, de lo que lo hubiera hecho una escalada corta e intensa[17]. Las malas consecuencias no son siempre previsibles, por lo que al elegir el camino del mal menor, puede que tengamos que dar palos de ciego, sabiendo que, por desgracia, las buenas intenciones no pueden eximirnos de culpa cuando se produzcan malas consecuencias.

Una razón más por la que no cabe duda de que cualquier recurso a un mal menor es moralmente peligroso es que los seres humanos son expertos en inventar buenas intenciones, en idear excusas convincentes para las consecuencias atroces. Eurípides, el dramaturgo clásico griego, nos ofrece una visión particularmente implacable de este tema en *Medea*. Se trata de una obra sobre una mujer que mata a sus dos hijos para librarlos, o así lo afirma ella, del horror de ser asesinados a manos de extraños:

> Mujeres, debo cumplir mi tarea tan pronto como pueda.
> Matar a mis hijos, y emprender el camino lejos de esta tierra,
> y no dejar, por demorarme, que mis hijos sufran
> muriendo a manos de otros menos bondadosos con ellos.

> Es de todo punto necesario que mueran,
> y puesto que lo es, los mataré yo que les he dado el ser[18].

Pero como también quiere vengarse del padre de los niños, que la ha abandonado, es imposible ver a Medea bajo una luz moral rotunda. Puede que esté evitando sufrimientos a sus hijos, pero también puede que esté sacrificándolos a su propia furia. Hasta ella misma lo admite:

> Sé bien el mal que pienso hacer,
> pero más fuerte que todos mis remordimientos es mi furia,
> furia que a los mortales acarrea el mayor de los males.

Por otra parte, desde el punto de vista de sus hijos, ¿quién puede decir que ser asesinado a manos de tu propia madre significa clemencia en comparación con ser asesinados a manos de extraños? Sólo si tuviéramos la certeza de que serían torturados, violados y asesinados después por extraños, podríamos justificar lo que ella hace como un mal menor. Como Eurípides es un gran dramaturgo, nos deja a nosotros, la audiencia, con dudas respecto a este asunto, y ésa es la razón por la que, dos mil años después, todavía salimos del teatro preguntándonos si ella es un monstruo que se justifica a sí misma o un trágico ángel de misericordia.

Como Eurípides nos muestra, los seres humanos pueden justificar cualquier cosa como un mal menor si tienen que justificarse sólo ante sí mismos. En el caso de Medea, la audiencia ve con mayor claridad de la que ella lo hace jamás, aunque no pueda desentrañar sus motivos. En esta obra, el mal aparece como la incapacidad de distanciarse, mediante la razón, de la fuerza primaria del sentimiento, de modo que toda emoción fuerte se convierte automáticamente en una autojustificación.

El mal puede aparecer también en forma racional, en la elección cuidadosa y deliberada para hacer daño, motivada por un cálculo racional, pero equivocado, de un bien previsto. En cualquier caso, tanto en el dolor histérico como en el cálculo frío, el camino del mal menor puede desembocar en la tragedia o el crimen. Pero, como insiste Eurípides, estas opciones son elementos inevitables de la experiencia humana. La guerra contra el terror plantea a los líderes ese tipo de opciones: hacer daño a unos para salvar a otros, engañar a unos para atrapar a otros, matar a unos para conservar la libertad de otros. La democracia está diseñada para hacer

frente a una elección trágica, y lo hace entendiendo que si todo el mundo puede justificar cualquier cosa siempre que sólo tengan que justificarla ante sí mismos, es menos probable que sean capaces de defenderla si están obligados a hacerlo mediante procedimientos contradictorios ante sus conciudadanos.

Pero eso no significa que los demócratas no cometan ninguna maldad. Ningún sistema político es capaz de dejarnos a salvo del peligro moral. De hecho, como entendió Maquiavelo hace muchísimo tiempo, las decisiones turbias no son simples episodios accidentales en la vida política, sino que son intrínsecas a la acción política. Es bien conocida la insistencia de Maquiavelo en que las cualidades morales que admiramos en la vida privada —probidad, honestidad, tolerancia— pueden ser un lastre en la vida pública, y su insistencia en que aplicar los escrúpulos privados a las decisiones que deben ser tomadas cuando la seguridad de una república está en juego, podría significar condenar la república al desastre[19]. Gracias a Maquiavelo, es consabida la ironía de que un político que en su vida privada condenaría los asesinatos, no debe dudar en ordenar a sus fuerzas armadas matar en masa a los enemigos de la república. El mismo líder político que estaría avergonzado de mentir a su propia familia no debe dudar en fingir en la asamblea legislativa cuando la seguridad pública exige que se oculte una misión secreta para proteger a la república.

Si bien Maquiavelo dice que toda vida política conlleva males menores, no se cuestiona si la democracia impone unos límites concretos en cuanto a los tipos de males que los demócratas pueden considerar. Aunque el derecho internacional establece normas para los estados, independientemente de si son libres o tiránicos, de si están bien o mal gobernados, parece evidente que los estados democráticos se adhieren a unos niveles más altos de dignidad y de debido proceso.

Lo hacen porque los estados liberales tratan tanto de crear un espacio libre para la deliberación democrática como de establecer límites estrictos a los poderes de coacción y fuerza del gobierno[20]. He aquí el doble sentido que en el que las democracias se alzan contra la violencia: por un lado, tratan de crear instituciones libres donde la política pública se decida libremente en vez de decidirse mediante el miedo y la coacción; por otro, tratan de reducir al mínimo la coacción y la violencia necesaria para mantener el orden entre las personas libres.

No se puede decir lo mismo de los otros competidores de la democracia en el siglo XX. En la Alemania de Hitler o en la Rusia de Stalin, el derecho, la política y la cultura estaban organizados para eliminar la idea misma de que la violencia del gobierno fuera problemática. Lejos de ser males, se proclamaba que los actos de exterminio de Hitler y Stalin eran necesarios para la creación de una utopía: un mundo sin clases, con justicia social, o en el caso del Reich de los mil años una nación purificada de la raza enemiga[21]. Si ésas eran las utopías a las que se suponía que prestaban servicio la guerra de clases y el exterminio racial, la violencia al servicio de ellas no podía ser precisamente un crimen. De ahí que la propia idea de que la violencia puede ser un mal menor tiene sentido sólo en sociedades muy diferentes de éstas.

Gracias a los derechos que establecen firmemente, a las reglas del debido proceso que observan, a la separación de poderes que tratan de imponer y al requisito del acuerdo democrático, las democracias liberales están todas ellas guiadas por un compromiso constitucional para reducir al mínimo el uso de medios turbios —violencia, fuerza, coerción y engaño— en el gobierno de los ciudadanos. Debido a que se comportan de ese modo en los periodos normales, se sienten constreñidas a hacerlo en los periodos de emergencia. De lo contrario, estas sociedades no serían fieles a su propia esencia. Cuando los ciudadanos consienten en ser gobernados, lo hacen con la condición de que los recortes de su libertad, necesarios para conservar un ámbito público libre y seguro, deben mantenerse en el mínimo. Esto implica que, en las democracias liberales, incluso el gobierno basado en el consentimiento, sigue siendo coactivo. Las coacciones en cuestión abarcan desde la recolección de impuestos y la imposición de multas al castigo por la responsabilidad civil o penal. La coacción puede ser necesaria para mantener el orden social, pero en una teoría democrática del gobierno es un mal, y debe mantenerse estrictamente en el mínimo[22]. ¿Por qué otro motivo iba a poner una democracia liberal tanto empeño en los derechos si no estuviera tratando de proteger a los individuos del ejercicio abusivo del poder coactivo?

Esta versión de las democracias liberales puede parecer extraña a muchos, porque recalca los poderes coercitivos del gobierno y no pone énfasis en su papel de facilitar la creación de bienes públicos —escuelas,

carreteras, seguridad pública, hospitales y prestaciones sociales— que permiten a los individuos ejercer su libertad. Son bienes positivos, creados con el consentimiento de los gobernados. Sin embargo, el consentimiento de la mayoría no elimina el problema de la represión de la minoría. Estos bienes positivos se pagan mediante medidas coercitivas —los impuestos— que la mayoría de los ciudadanos, pero no todos, aceptan en aras de un bien mayor. No todos los ciudadanos estarán de acuerdo acerca de qué proporción de sus ingresos personales debería ser gravada para sostener la infraestructura pública, ni cuán extensa debería ser esta infraestructura. Las polémicas sobre esta cuestión constituyen la mayor parte de la política pública, y el arbitraje de estas disputas, mediante la legislación y mediante las elecciones, deja inevitablemente a algunos ciudadanos convencidos de que su libertad ha sido indebidamente constreñida. Sencillamente, no hay consenso acerca del alcance adecuado de los bienes públicos ni acerca del alcance adecuado del poder del gobierno. En los márgenes, las restricciones inherentes al gobierno serán experimentadas, al menos por algunos ciudadanos, como un mal menor al que hay que someterse como condición de la vida pública.

Podríamos preguntarnos si los usos coercitivos, aunque necesarios del poder del gobierno, merecen ser llamados males en modo alguno. El sistema fiscal puede gustar poco a la gente, pero no puede considerarse precisamente como un mal. Sin embargo, otros actos del gobierno, como el castigo, que infligen daños directos a los individuos, sí que suscitan el espectro del mal. O al menos lo suscitan en nuestro tipo de sociedad. Sólo las democracias liberales muestran una conciencia culpable en torno al castigo. Las sociedades totalitarias han adoptado con entusiasmo la coacción como instrumento social positivo para crear los tipos sociales deseados, trabajadores ideales, ciudadanos obedientes, burócratas entusiastas de un partido. Sólo en las sociedades liberales la gente ha creído que el dolor y el sufrimiento que conlleva privar a las personas de su libertad debe hacer que nos lo pensemos dos veces al imponer esta privación incluso a aquellos que en justicia lo merecen[23]. El hecho de que sea necesaria y el hecho de que sea justa no la hace en absoluto menos dolorosa. Es necesario que los criminales sean castigados, pero el castigo sigue siendo, no obstante, un mal.

Podría decirse que en este ejemplo no se distingue entre las acciones necesarias que ocasionan daños y las acciones innecesarias provocadas por la malicia o la negligencia extrema. Otro modo de decir lo mismo es que un mal necesario no puede ser realmente un mal en modo alguno, ya que una característica del mal es que no es necesario sino gratuito. Pero aun así prefiero adherirme al concepto del mal menor, porque capta la idea, fundamental en la teoría liberal, de que la coacción necesaria sigue siendo moralmente problemática.

Insistir en que los ejercicios de coacción justificados pueden ser definidos como un mal menor es decir que el mal puede clasificarse. Si dos actos son males, ¿cómo podemos decir que uno es el menor y el otro el mayor? Calificar el mal de este modo puede parecer una justificación del mismo. Sin embargo, es esencial para el concepto del mal menor que se pueda justificar el recurso a él sin negar que es un mal, sin negar que es únicamente justificable porque otros medios serían insuficientes o inasequibles. La utilización de la palabra *mal* en lugar de la palabra *daño* tiene la intención de destacar los elementos de riesgo moral que la teoría liberal del gobierno cree que son intrínsecos al mantenimiento del orden en cualquier sociedad que se basa en la dignidad de los individuos.

Por consiguiente, incluso en épocas de seguridad, las democracias liberales tratan de limitar el uso de la fuerza necesario para su mantenimiento. Estos límites intentan equilibrar el conflicto entre los compromisos con la dignidad individual encarnados en los derechos y los compromisos con el interés de la mayoría encarnados en la soberanía popular. En épocas de peligro, este conflicto de valores se vuelve más intenso. La supresión de las libertades civiles, la vigilancia de los individuos, los asesinatos selectivos, la tortura y la guerra preventiva ejercen tal presión sobre los compromisos liberales con la dignidad, y los daños que conllevan son tan serios que, incluso aunque estén impuestos por el interés imperioso de la mayoría, debería hablarse de ellos únicamente en el lenguaje del mal.

En la guerra contra el terror, diría yo, el asunto no es si podemos evitar del todo los actos malvados, sino si podemos conseguir elegir males menores y evitar que se conviertan en males mayores. Deberíamos hacerlo, en mi opinión, empezando con algunos compromisos iniciales —con el principio conservador (el mantenimiento de las instituciones libres que

tenemos), con el principio de la dignidad (protegiendo a los individuos de los ultrajes)— y razonando luego las consecuencias de las diversas vías de acción, anticipando los daños y llegando a un juicio racional de qué vía de acción es la que probablemente va a infligir el menor daño en los dos principios. Cuando estemos convencidos de que una medida coactiva es de verdad el último recurso, que está justificada por los hechos hasta donde podemos entenderlos, habremos elegido el mal menor y tendremos derecho a perseverar en él aunque el precio resulte más alto de lo que habíamos anticipado. Pero no podemos seguir indefinidamente. Al llegar a cierto punto —si «tenemos que destruir una aldea para salvarla»— podemos llegar a la conclusión de que hemos pasado del mal menor al mayor. En ese caso no tenemos más remedio que admitir nuestro error y retroceder. En la situación de incertidumbre con respecto a los hechos en la que tienen que tomarse la mayoría de las decisiones sobre el terrorismo, probablemente el error es inevitable.

Resulta tentador suponer que la vida moral puede salvar esta pendiente sencillamente evitando los medios malvados en su totalidad. Pero no existe una opción tan angelical. O utilizamos el mal para luchar contra el mal o sucumbimos. Por tanto, si recurrimos al mal menor, deberíamos hacerlo, en primer lugar, con la plena conciencia de que hay un mal involucrado. En segundo lugar, deberíamos actuar bajo un estado de necesidad demostrable. En tercer lugar, deberíamos elegir los medios del mal sólo como último recurso, después de haber intentado todo lo demás. Por último, debemos cumplir con una cuarta obligación: tenemos que justificar nuestras acciones públicamente ante nuestros conciudadanos y someternos tanto a su juicio como a su corrección.

III

El reto al evaluar qué medidas podrían ser aceptables es encontrar una posición que sea viable entre el cinismo y el perfeccionismo. El cinismo podría sostener que la reflexión ética es irrelevante: los agentes del Estado harán lo que les parezca, los terroristas harán lo que les venga bien, y lo que decidirá el resultado será únicamente la fuerza y el poder. La única cuestión

que hay que preguntarse es si estos métodos funcionan. Los cínicos están equivocados. Todas las batallas entre los terroristas y el Estado son batallas de opinión, y en esta lucha las justificaciones éticas son cruciales para mantener la moral de los que están del mismo lado, para no perder la lealtad de las poblaciones que en caso contrario podrían alinearse con los terroristas y para mantener el apoyo político entre los aliados. Una campaña antiterrorista puede estar dirigida sólo por cínicos, por profesionales que dominen el manejo de las apariencias morales, pero hasta los cínicos saben que se tienen que mantener algunas promesas morales si quieren que alguien crea en ellos. Las detenciones preventivas para apartar a los extranjeros sospechosos de la población general podrían desbaratar las redes terroristas, pero podrían enfurecer hasta tal punto a grupos inocentes que dejarían de cooperar con la policía. La tortura podría descomponer una red de células terroristas, pero engendraría también odio y resentimiento entre los supervivientes, que incrementarían aún más su apoyo entre las poblaciones desafectas. Simplemente, no hay forma de desenmarañar la cuestión técnica de qué es lo que funciona de la cuestión política de qué impacto tendrán semejantes métodos en la lucha por la opinión, que es la esencia de cualquier campaña contra el terror. Las medidas extremas, como la tortura, la detención preventiva y el arresto arbitrario, normalmente ganan la batalla, pero pierden la guerra. Hasta los cínicos saben que las victorias pírricas son peor que inútiles.

En cuanto al perfeccionismo moral, ésta sería la doctrina de que los estados liberales no deberían tener nunca relación alguna con métodos moralmente dudosos y deberían evitar a sus dirigentes el peligro de tener que decidir entre males menores y males mayores. Asimismo, la posición del perfeccionismo moral sostiene que los estados pueden evitar a sus dirigentes este peligro simplemente con adherirse a los criterios morales universales establecidos en las convenciones de derechos humanos y en las leyes de la guerra.

Dejando aparte la cuestión de si es o no realista, hay dos problemas con la postura perfeccionista. Es relativamente fácil articular criterios morales no revocables y no derogables, pero hay que decidir cómo aplicarlos a los casos concretos. ¿Dónde está la línea divisoria entre interrogación y tortura, entre matanzas selectivas y asesinatos ilícitos, entre prevención y agresión? Aun cuando las distinciones morales y legales entre lo uno y lo otro están

claras en abstracto, las abstracciones no sirven de ninguna ayuda cuando los líderes políticos tienen que elegir en la práctica. Es más, el problema de las normas perfeccionistas es que se contradicen unas a otras. La misma persona que se estremece, con toda la razón, ante la perspectiva de torturar a un sospechoso puede estar dispuesta a matar al mismo sospechoso en un ataque preventivo a una base terrorista. De igual forma, el compromiso perfeccionista con el derecho a la vida puede impedir por completo tales ataques y limitar nuestra respuesta a la persecución judicial de los delincuentes a través de los procedimientos de la ley. Las respuestas judiciales al problema del terror tienen su lugar, pero no pueden sustituir a las operaciones militares cuando los terroristas cuentan con bases, campos de entrenamiento y armas pesadas. Ceñirnos al compromiso perfeccionista del derecho a la vida cuando nos hallamos bajo un ataque terrorista podría lograr una coherencia moral al precio de dejarnos indefensos frente a los malhechores. La seguridad es, además, un derecho humano, y por lo tanto, el respeto de un derecho podría conducirnos a la traición de otro.

La moralidad del mal menor va en contra del perfeccionismo en sus postulados. Acepta como inevitable que no siempre es posible salvar a unos seres humanos de algún daño sin matar a otros; no siempre es posible proteger por completo la revelación y la transparencia democráticas en las operaciones antiterroristas; no siempre es deseable que los líderes democráticos eviten el engaño y la deslealtad; no siempre es posible proteger la libertad de la mayoría sin suspender las libertades de una minoría; no siempre es posible anticipar las terribles consecuencias de los actos bienintencionados, y así sucesivamente. Lejos de hacer que la reflexión ética sea irrelevante, estos dilemas hacen que el realismo ético sea absolutamente esencial para la reflexión democrática y los buenos criterios públicos. El hecho de que los líderes de las democracias liberales puedan ordenar la matanza furtiva de terroristas, puedan ocultar información a sus votantes, puedan ordenar la suspensión de las libertades civiles no significa necesariamente que «todo vale». Incluso si deben suspenderse las libertades, su suspensión puede hacerse temporalmente; si los poderes ejecutivos deben abstenerse de revelar información a la asamblea legislativa en público, pueden estar obligados a revelarla en una sesión privada o en una fecha posterior. La desinformación pública cuyo único objetivo es engañar al enemigo podría estar justificada, pero engañar al electorado

democrático deliberadamente con la idea de exagerar los riesgos o de minimizar el peligro no puede nunca estarlo. El mismo acto de equilibrio ha de observarse en otros casos. Si se demuestra que la matanza selectiva de terroristas es necesaria, se pueden imponer limitaciones mediante reglas estrictas de combate que estén sometidas a la supervisión y la revisión legislativas. Los interrogatorios de los sospechosos terroristas pueden estar exentos de tortura. Trazar estas líneas divisorias significa mantener una visión muy clara sobre la cuestión de si estos medios refuerzan o traicionan la identidad democrática que se supone que defienden.

Impedir que los males menores se conviertan en males mayores no es sólo una cuestión de responsabilidad democrática. Es también una cuestión de conciencia individual. Hannah Arendt argumentó que ser capaz de pensar por uno mismo es una condición previa para evitar el mal, especialmente en las grandes burocracias, donde se paga una prima por el pensamiento independiente. Decía que el único denominador común que unía a los opositores al dominio nazi en Alemania era la capacidad de preguntarse, en todo momento, qué clase de personas eran o qué clase de personas desearían ser. Los que se negaban a matar a otros, decía, «se negaban a asesinar, no tanto porque se aferraran al mandamiento "No matarás", sino porque no estaban dispuestos a convivir con un asesino —ellos mismos—»[24].

Ninguna sociedad puede evitar los crímenes y la brutalidad oficial a no ser que este sentido de la responsabilidad sea ampliamente compartido por los dirigentes públicos. Las reglas y procedimientos no son suficientes. El carácter es decisivo, y hay algunas razones para pensar que las democracias fomentan el tipo de carácter adecuado. A las personas que crecen en sociedades con derechos constitucionales se les enseña a creer que sus opiniones tienen importancia, que tienen derecho a cierta justicia y al proceso correspondiente en relación con los asuntos oficiales y que ellos tienen que ser responsables en relación con los derechos de los demás. Pero no podemos estar seguros de que la democracia nos enseña a todos nosotros a hacer lo correcto.

Además, independientemente de lo bueno que sea nuestro aprendizaje moral, seguimos necesitando del escrutinio de unas buenas instituciones. La guerra contra el terror ejerce mucha presión sobre estas instituciones. No siempre es posible someter a los agentes de inteligencia y a las fuerzas

especiales a un escrutinio y control democrático pleno. No obstante, los propios agentes siguen siendo ciudadanos y su responsabilidad ante el orden constitucional que defienden sigue siendo el tribunal que en último recurso les salvará a ellos, y a nosotros, de caer en la barbarie. Nuestro conocimiento de los abusos de poder depende en gran medida de los denunciantes, de la gente honesta que no puede soportar lo que se les ha pedido que hagan[25]. Cualquier democracia que quiera librar una guerra limpia contra el terror necesita salvaguardar los derechos de los denunciantes de las agencias más secretas del gobierno para decir la verdad a los dirigentes electos y a los medios de comunicación. La única manera de prevenir que se abran zonas de impunidad en nuestro gobierno es que las asambleas legislativas insistan en ejercer sus derechos de supervisión, que los medios de comunicación sigan exigiendo tener acceso a la información y que la ley apoye los derechos de los denunciantes a decir la verdad.

Pero éstos no son los únicos controles morales sobre la guerra contra el terror. Los instrumentos de los derechos humanos ratificados internacionalmente, junto con la carta de la ONU y la Convención de Ginebra amplían la audiencia de la justificación más allá del electorado de los estados democráticos que están sometidos al ataque directo, a una red más extensa de estados y organismos internacionales, cuyas opiniones deben ser tenidas en cuenta. Estas opiniones tienen importancia porque las democracias liberales constituyen una comunidad de valores tanto como una comunidad de intereses, y el éxito de una acción conjunta contra el terrorismo se convertiría pronto en una tarea imposible si los estados despreciaran a sus aliados, ignoraran sus objeciones a las políticas nacionales y buscaran ventajas unilaterales o la exención de los compromisos internacionales[26].

Las normas internacionales son importantes, pero no debemos asumir que las naciones van a estar siempre de acuerdo en lo que estas normas significan. Los países europeos están en desacuerdo con Estados Unidos acerca de la legitimidad de la pena de muerte, y han rehusado extraditar a los sospechosos de terrorismo a Estados Unidos, donde su castigo podría ser la pena capital. Las convenciones internacionales prohíben la tortura, pero el punto exacto en el que un interrogatorio intensivo sobrepasa la línea roja y cae en la tortura es materia de discusión. La Convención de Ginebra protege la idea de la inmunidad civil, pero sigue siendo polémico a quién se

puede considerar civil. Las convenciones internacionales establecen normas, pero cada país puede interpretarlas de manera diferente. La forma en que las interpretan los líderes depende de lo que sus electorados locales les permitan. Pero una norma política no carece necesariamente de ética ni es relativa. La opinión pública no va a aceptar cualquier cosa sin más. Las normas que gobiernan la guerra contra el terror no son el monopolio del gobierno. Se puede influir en ellas mediante la participación en empresas de carácter moral. Los activistas de los derechos humanos y los miembros de las ONG de apoyo a las libertades civiles tratan de subir el listón de lo moralmente permisible, mientras que los grupos que representan al ejército y a la policía pueden querer bajarlo. En cualquier democracia liberal, las normas de la guerra contra el terror se establecerán mediante la oposición moral contradictoria.

A modo de contribución a este proceso de establecer criterios, yo propondría las siguientes pruebas para los responsables de la política. Primero, una guerra democrática contra el terror necesita someter todas las medidas coactivas a *la prueba de la dignidad,* pensar si violan la dignidad individual. Los compromisos fundamentales con los derechos humanos deberían impedir siempre los castigos crueles y fuera de lo común, la tortura, los trabajos forzados y la ejecución extrajudicial, así como la extradición de los sospechosos a países que no respeten los derechos. Segundo, las medidas coactivas tienen que pasar *la prueba conservadora,* es decir, considerar si es realmente necesario desviarse de las normas de debido proceso ya existentes, si estas medidas dañan nuestra herencia institucional. Mediante este criterio se impediría la suspensión indefinida del *habeas corpus* y se exigiría que toda detención, tanto por parte de las autoridades civiles como militares estuviera sujeta a la revisión judicial. Los que son privados de sus derechos —ciudadanos y no ciudadanos— no deben perder nunca el acceso al asesoramiento legal. La tercera valoración de las medidas antiterroristas debería tener en cuenta las consecuencias, considerar si estas medidas van a hacer que a la larga los ciudadanos estén más seguros o no. Esta prueba de *efectividad* tiene que centrarse en las implicaciones políticas de las medidas no sólo a corto plazo sino también a largo plazo. Hay que ponderar si tales medidas fortalecerán o debilitarán el apoyo político al Estado que las lleva a cabo. Otra consideración más es *la prueba del último recurso:* pensar si en realidad se han intentado y han

fallado otras medidas menos coactivas. Otra cuestión importante es si las medidas han pasado la prueba de la *revisión contradictoria abierta* por parte de la asamblea legislativa y los cuerpos judiciales, ya sea de manera simultánea a los acontecimientos o tan pronto como lo permita la necesidad. Por último, «el respeto por las opiniones del género humano» junto con la necesidad más pragmática de asegurarse el apoyo de otras naciones en la guerra global contra el terror, exige que cualquier Estado que esté luchando contra el terrorismo respete sus obligaciones internacionales y tenga asimismo en consideración las opiniones de sus aliados y amigos. Si todo esto hace que haya una serie de limitaciones que atan las manos de nuestros gobiernos, que así sea. Es la propia naturaleza de la democracia la que hace no sólo que tenga que luchar sino que deba luchar con una mano atada a la espalda. Es también la propia naturaleza de la democracia la que prevalece sobre sus enemigos, precisamente por obrar de tal modo.

2
LA ÉTICA DE LA EMERGENCIA

> En una república bien ordenada, no debería ser nunca necesario recurrir a medidas extraconstitucionales, porque, aunque puedan ser beneficiosas en el presente, su precedente, no obstante, es pernicioso, pues si se establece una vez la práctica de despreciar las leyes en aras del bien, en poco tiempo serán ignoradas aduciendo ese mismo pretexto con fines malvados. Así, ninguna república será jamás perfecta si no lo prevé todo mediante la ley, si no ofrece un remedio para cada emergencia y fija las normas de su aplicación.
>
> NICOLÁS MAQUIAVELO

I

Los estados de emergencia terrorista suscitan interrogantes profundos sobre la naturaleza del Estado de derecho[1]. Si en las emergencias se pueden recortar las leyes y suspender las libertades, ¿qué queda de su legitimidad en tiempos de paz? Si las leyes son reglas y las emergencias hacen excepciones a esas reglas, ¿cómo puede sobrevivir su autoridad una vez que se han hecho excepciones? En este capítulo voy a considerar el impacto de la suspensión de las libertades civiles sobre el Estado de derecho durante las emergencias, y me hago una pregunta relacionada: ¿qué queda del estatus de los derechos humanos si se pueden recortar en los periodos de peligro público?

Hablando en líneas generales, la legislación de emergencia puede adoptar tres formas: nacional, territorial o selectiva. En las emergencias *nacionales,* la ley marcial sustituye a las normas civiles en todo un país durante un periodo de tiempo indeterminado. El Estado que se enfrenta a una sublevación terrorista suspende el Estado de derecho normal para otorgar al ejército una total autoridad para arrestar, detener, registrar y hostigar a los

insurgentes en el marco de una población civil. En algunos países latinoamericanos —en Colombia, por ejemplo— las suspensiones de la constitución han sido tan frecuentes que han reemplazado al Estado de derecho como si fuera lo habitual[2]. En las emergencias *territoriales,* la ley marcial queda confinada a zonas especiales del país, donde está teniendo lugar la actividad terrorista o insurgente y el Estado cree que es necesario que el ejército tenga el poder de detención, registro y arresto sin la limitación o la revisión civil. En las zonas de combate activo de Sri Lanka, donde el Estado está luchando contra una sublevación, lo que prevalece es la ley militar, no la civil. Hay una subcategoría del estado de emergencia relacionada con las zonas de ocupación. En los territorios ocupados bajo el control israelí, las garantías de debido proceso civil que imperan en el territorio de Israel propiamente dicho se han suspendido, y los territorios están siendo gobernados por un reglamento militar distinto del sistema judicial israelí. Una variante más de la legislación de emergencia territorial opera en Irlanda del Norte. La provincia no está bajo la ley marcial, pero el Estado de derecho funciona de forma diferente que en otras partes del Reino Unido: por ejemplo, en la puesta en marcha de tribunales especiales para juzgar los casos terroristas sin atenerse a un juicio estándar mediante jurado. La tercera forma de legislación de emergencia se hace de manera poco sistemática: no se proclama un estado de excepción, ninguna parte del país queda fuera del Estado de derecho normal, pero se suspenden secciones de la ley para los sospechosos de terrorismo. Esta tercera clase de emergencia *selectiva* es la que se ha manifestado en Estados Unidos desde el 11 de septiembre: la detención preventiva o cautelar de ciertos presos, ya sean extranjeros o ciudadanos, los cambios en su derecho a tener acceso al asesoramiento y a la relación privilegiada entre abogado y cliente, la ampliación de los poderes de registro y arresto de la policía, el aumento de las autorizaciones de escuchas telefónicas y otras formas de vigilancia. La mayor parte de lo que voy a decir aquí estará centrado en estas medidas de emergencia poco sistemáticas. Algunas de estas medidas están limitadas mediante cláusulas de finalización que estipulan su conclusión, mientras que otras son permanentes. Por consiguiente, incluso una emergencia selectiva puede transformarse en una forma de vida constitucional.

Las emergencias, en palabras de Kathleen Sullivan, suscitan el fantasma de un «agujero negro constitucional», una fractura en la continuidad de la

ley que contradice la idea de la constitución como árbitro invariable de los conflictos políticos y sociales[3]. ¿Cómo puede mantenerse el Estado de derecho si se puede suspender la ley según lo dicte la necesidad? ¿Cómo se puede mantener la eficacia de los derechos humanos como garantía de la dignidad si estos derechos se suspenden en caso de emergencia?

Las emergencias siempre conllevan el uso de prerrogativas extraordinarias por parte del ejecutivo. Una prerrogativa, según la definió John Locke, consiste en el «poder para actuar según el propio criterio por el bien público, sin la prescripción de la ley e incluso algunas veces en contra de ella»[4]. Locke pensaba que tales poderes eran necesarios para el mantenimiento del gobierno en periodos de crisis, y al pensar de tal modo sostenía una línea de pensamiento que se remontaba a la República romana y a su sistema de dictadura provisional. Este tipo de dictadura sustitutiva, provisional, para salvar la constitución, ha sido siempre una característica del pensamiento republicano[5]. Las teorías liberales sobre el gobierno constitucional, sin embargo, siempre han temido que el Ejecutivo pudiera utilizar el pretexto de la emergencia para hacerse con el poder y abolir la libertad constitucional. Hay por lo tanto un conflicto entre la teoría republicana y la teoría liberal sobre la atribución de poderes en los periodos de emergencia[6]. La versión republicana podría plantear una lógica democrática a favor del recorte de los derechos durante las emergencias basándose en la necesidad de firmeza del Ejecutivo para proteger los intereses de la mayoría, mientras que el punto de vista liberal podría temer que semejante lógica de la mayoría corriera el riesgo de dañar de forma permanente tanto los derechos como el sistema de control y equilibrio.

Una de las defensas más pertinentes con respecto al uso republicano del poder supremo de la prerrogativa y la necesidad de la suspensión de libertades durante las emergencias es la de Abraham Lincoln en una carta de 1863, en la que justificaba la suspensión del *habeas corpus* y la detención indefinida de los que se oponían a las leyes de conscripción durante la Guerra de Secesión de Estados Unidos. Claro está que Lincoln estaba hablando sobre la guerra, y las emergencias terroristas no son lo mismo que los periodos de guerra. Aun así, sus palabras son relevantes para nuestro caso, por lo que voy a citarlas por extenso, ya que Lincoln se dirige directamente al asunto central, es decir, si los recortes temporales de las libertades causan un daño permanente a la libertad constitucional:

> La Constitución no es, en su aplicación, igual en todos los sentidos, no es igual en caso de una rebelión o de una invasión que afecte a la seguridad pública, que en un periodo de profunda paz y seguridad. La propia Constitución marca la diferencia; no se me podrá convencer de que el gobierno no debe adoptar fuertes medidas en tiempos de rebelión porque es fácil demostrar que las mismas no se podrían adoptar legalmente en tiempos de paz, del mismo modo que no creeré que una medicina concreta no es buena para un hombre enfermo porque no lo es para uno sano. Tampoco puedo entender el peligro que percibe la asamblea de que el pueblo americano, debido a los arrestos militares durante la rebelión, perdiera el derecho a la discusión pública, la libertad de expresión, la ley de pruebas, el juicio mediante un jurado y el *habeas corpus,* para el resto del indefinido futuro pacífico, que confío que les espera, más de lo que puedo comprender que un hombre podría desarrollar un apetito tan fuerte por los purgantes durante una enfermedad temporal como para continuar tomándolos el resto de su vida sana[7].

Como Lincoln predijo, aunque no vivió lo suficiente para verlo, el *habeas corpus* regresó con una salud de hierro después de la Guerra de Secesión. Su suspensión provisional durante el periodo de guerra no erosionó su legitimidad una vez volvió la paz. Por el contrario, las medidas de Lincoln tuvieron el efecto de endurecer la opinión judicial contra las suspensiones hechas a la ligera en el futuro. En *Ex parte Milligan* de 1866, el Tribunal Supremo de Estados Unidos condenó la suspensión de Lincoln del *habeas corpus* con un lenguaje inflexible:

> Nunca fue inventada por el ingenio del hombre una doctrina que implicara consecuencias más perniciosas que el hecho de que cualquiera de las provisiones de la Constitución pueda ser suspendida durante cualquiera de las grandes exigencias del gobierno. Tal doctrina lleva directamente a la anarquía o al despotismo, pero la teoría de la necesidad en la cual se basa es falsa; porque al gobierno, dentro de la Constitución, se le otorgan todos los poderes necesarios para conservar su existencia[8].

No obstante, la decisión de *Milligan* no es la última palabra en el impacto que han tenido a largo plazo las medidas adoptadas por Lincoln. Tribunales Supremos posteriores, especialmente los que se establecieron en la II Guerra Mundial, estaban más de parte de Lincoln que de los jueces de *Milligan*[9]. Cuando Roosevelt creó una comisión militar en 1942 para juzgar a los saboteadores alemanes, y el caso llegó al Tribunal Supremo para ser revisado, se citó como justificación el uso que había hecho Lincoln de las comisiones militares[10]. Cuando la Administración de Bush creó comisiones militares para juzgar a los terroristas y a los combatientes ilegales por crímenes contra la humanidad, en vez de llevarlos ante el

sistema de tribunales federales, la decisión de Lincoln figuró de nuevo como precedente[11]. Así que si a corto plazo Lincoln tenía razón —las medicinas que se le dan a un enfermo no son las que a éste se le antojan cuando está bien—, a largo plazo el precedente que sentó ha proporcionado a los presidentes posteriores la justificación para recortar la libertad en las emergencias[12].

Podemos hacernos dos tipos de preguntas sobre estas situaciones de emergencia. Primero, si son necesarias, y segundo, aun en el caso de ser necesarias, si reducirán el respeto por las leyes y los derechos en el futuro. Es necesario distinguir entre las dos cuestiones: el beneficio del orden a corto plazo puede implicar el perjuicio para la libertad a largo plazo. Pero puede que haya también un conflicto más profundo. El enfoque del mal menor hacia la guerra contra el terror reconoce una tensión «de dimensiones trágicas», como dice Oren Gross, entre lo que es necesario y lo que está bien[13]. Decir que es una elección trágica no es un intento de justificar la indecisión —habrá que tomar decisiones— pero las decisiones a favor de la necesidad deberían estar limitadas por la toma de conciencia de la gravedad de la pérdida en materia de justicia. Sopesar la pérdida de este modo implica reconocer lo inadecuado que resulta hacer un cálculo meramente pragmático o utilitario del equilibrio entre orden y libertad. El cálculo utilitario puede estar predispuesto hacia la seguridad, ya que tiene que valorar el interés de la mayoría por encima de la pérdida de derechos de la minoría. Un cálculo semejante puede estar asimismo enfocado excesivamente a corto plazo, descuidando las pérdidas que se provocarán a largo plazo en el marco de los derechos.

En el capítulo anterior, he planteado una posición de equilibrio en la cual ni la necesidad ni la libertad deberían arrogarse los argumentos vencedores. Los atentados terroristas pueden justificar los recortes de la libertad sólo si las suspensiones de la libertad van a mejorar realmente la seguridad. Si ése es el caso, debería ser legal detener a los sospechosos y retenerlos sin juicio hasta que se pueda determinar la naturaleza del riesgo que representan. Al mismo tiempo, los detenidos deberían conservar el derecho a un abogado y a la revisión judicial de su detención. La democracia constitucional debería mantener al mínimo los recortes de derechos y limitar la duración de los mismos con cláusulas de finalización. Cuando algunas organizaciones son declaradas terroristas, deberían conservar el derecho a la revisión judicial de

su proscripción[14]. En un Estado democrático no se puede justificar nunca excluir a nadie del Estado de derecho. No se debería permitir el desarrollo de «agujeros negros constitucionales» en la guerra contra el terror, porque amenazan con arrastrar a los individuos a terrenos fuera del control y de la comprensión de otros ciudadanos.

Cualquier estrategia de detención preventiva o cautelar y de esclarecimiento centrada en un grupo social concreto —pongamos por caso los estadounidenses de origen árabe o los extranjeros de fe musulmana— viola potencialmente las normas constitucionales de protección igualitaria. El Estado de derecho implica tanto invariabilidad como igualdad, tanto criterios inalterables de debido proceso como criterios igualitarios para todas las personas. Las detenciones dirigidas de manera selectiva podrían estar justificadas en situaciones de incertidumbre extrema, como en las semanas después del 11 de septiembre, pero una vez que estuvo claro que no había una trama más amplia ni más riesgos de atentados, las consideraciones de igualdad hubieran exigido la pronta liberación de los sospechosos objeto de detenciones selectivas contra quienes no se podía demostrar una causa probable.

La segunda cuestión acerca de los recortes de la libertad es a largo plazo: ¿qué efecto tienen en el estatus de la ley una vez que la emergencia ha concluido? Lincoln insistió en que la suspensión de las libertades civiles en periodos de emergencia no hacía peligrar la estructura constitucional en los periodos de paz, pero los activistas por los derechos señalan que las suspensiones temporales tienen tendencia a convertirse en permanentes[15]. Además, su ámbito tiene tendencia a extenderse: las medidas que se introducen para desarticular a los terroristas se utilizan luego, una vez terminada la emergencia, para capturar a criminales y a otros tipos de delincuentes. En otras palabras, el terrorismo se convierte en una cuña en expansión que debilita el debido proceso de la protección para todos. Aunque las medidas de emergencia se revoquen con el tiempo, los activistas por los derechos arguyen que el mero hecho de que la ley se haga más severa en un periodo de emergencia ciertamente daña el respeto por la ley como conjunto de normas perdurables. Este caso se da especialmente en las emergencias nacionales, que sustituyen el Estado de derecho en la totalidad de un país por alguna forma de ley marcial. Parece que hay pocas dudas de que el estado de excepción, al que se ha recurrido con tanta frecuencia en

América Latina para crear dictaduras militares provisionales, ha hecho más difícil que los demócratas comprometidos pudieran conseguir un Estado de derecho constitucional en todo el continente[16]. Pero incluso las emergencias poco sistemáticas pueden hacer un importante daño al Estado de derecho.

La cuestión que plantean los activistas por los derechos es la relación entre legitimidad e invariabilidad. ¿Es preciso que las normas legales sean invariables para que conserven su legitimidad? En algunas constituciones, las reglas están escritas con el fin de excluir al máximo posible los desacuerdos. Los liberales estadounidenses señalan, por ejemplo, que la Constitución de Estados Unidos hace sólo una referencia a las emergencias, en la cláusula que permite la suspensión del *habeas corpus* en «casos de rebelión o de invasión» cuando «la seguridad pública lo requiere»[17]. Esto, desde su punto de vista, la hace mejor que otras constituciones europeas más recientes que estipulan elaboradas previsiones para la imposición de reglamentaciones de emergencia en periodos de guerra o de sublevación civil[18]. Evidentemente, los liberales prefieren una constitución que permita el menor número posible de oportunidades para ejercer poderes extraordinarios.

La metáfora que se utiliza más a menudo para describir lo que está en juego en esta discusión es la historia de Ulises y las sirenas en la *Odisea* de Homero. Ulises, que viaja a casa desde Troya, es avisado por un oráculo de que la muerte le espera a él y a su tripulación si escuchan la inquietante voz de las sirenas, que les atraerá a ellos y a su barco hacia las rocas. Así que Ulises ordena a la tripulación que le aten al mástil y él tapa con cera de abeja los oídos de sus remeros; protegidos de este modo, reman sin peligro por delante de las sirenas, aunque el propio Ulises escucha sus cantos seductores.

La conducta de Ulises se cita a menudo para ayudarnos a entender la ley y los derechos como estrategias de compromiso previo. Del mismo modo que Ulises se hace atar al mástil para escuchar el canto de las sirenas sin sucumbir a él, los estados democráticos se comprometen de antemano a respetar los derechos, a sabiendas de que estarán muy tentados a recortarlos en épocas de peligro[19]. Ulises se compromete por anticipado, consciente de que cuando llegue la tentación será demasiado tarde. Los derechos, nos dice esta historia, son como la cera de Ulises: dispositivos de razón,

diseñados en momentos de tranquilidad, para vencer la tentación en las épocas de peligro.

El terrorismo es la prueba suprema de la habilidad de una sociedad liberal para cumplir con los compromisos previos, porque son compromisos tanto con la invariabilidad como con la igualdad, y es fácil faltar a esos compromisos. La opresión por parte de las mayorías se produce con poco coste directo para sus propias libertades y derechos. Como ha señalado Ronald Dworkin, en las épocas de amenaza terrorista, la concesión mutua no es entre *nuestra* libertad y *nuestra* seguridad, sino entre *nuestra* seguridad y *su* libertad, refiriéndose así a las libertades de pequeños grupos de sospechosos, como los varones musulmanes adultos y en particular el subgrupo que contraviene las regulaciones de inmigración[20]. Estos recortes de los derechos de unos pocos son fáciles de justificar políticamente cuando la amenaza del terrorismo parece poner en peligro a la mayoría.

La idea de los derechos como compromisos previos intenta prestar una atención especial a las reivindicaciones de dignidad de los individuos que pueden estar en peligro por el interés de la mayoría. En este contexto, atención especial significa simplemente que no podemos otorgar el triunfo al argumento de los intereses del orden público de la mayoría. Tenemos que sopesar los argumentos que compiten con ellos, y deberíamos hacerlo basándonos en que los compromisos previos hechos en periodos seguros deberían mantenerse, hasta donde sea posible, en las épocas de peligro.

II

Sin embargo, este esquema preliminar de la postura del mal menor es controvertido. Para apreciar las razones de esta polémica, necesito contrastarlo con otras posibilidades. Parece que hay tres respuestas a la pregunta de «cómo afectan las excepciones y emergencias al Estado de derecho». La respuesta pragmática es que la legitimidad de la ley está algo relacionada con la invariabilidad, pero mucho más relacionada con la eficacia. Por lo tanto, si se trata de elegir entre dejar las leyes invariables y cambiarlas para parar en seco a los terroristas y lo que a uno le preocupa es

mantener el Estado de derecho, es muchísimo mejor recortar un derecho que dejar que la preocupación le impida a uno hacer nada por pura coherencia. La justificación de Lincoln para ejercer poderes extraordinarios en 1861 —«¿van a dejarse de cumplir todas las leyes excepto una, y va a tener que hacerse pedazos el gobierno no vaya a ser que se viole esa ley?»— es la defensa de más peso que existe sobre el sacrificio de la invariabilidad por el bien de la eficacia[21]. Una segunda postura, la más próxima a las ideas del activismo por los derechos fundamentales, sería que la legitimidad y como resultado la eficacia están fuertemente ligadas a la invariabilidad, a la idea de que la ley no debería doblegarse a la necesidad, la emergencia o la exigencia política. Un tercer punto de vista, más próximo a la postura del mal menor planteada en este libro, se niega a separar eficacia, invariabilidad y legitimidad. Según esta idea, las leyes deben efectivamente parte de su poder al hecho de ser difíciles de cambiar, y sin embargo, pueden ser ineficaces si son totalmente insensibles a las situaciones de emergencia. Las modificaciones de emergencia de protecciones legales tales como el *habeas corpus* pueden ser necesarias, pero hay que pagar un precio cuando se llevan a cabo. El *habeas corpus* se debilita porque, una vez que se ha suspendido, todo el mundo entiende que una importante garantía de la libertad es acomodaticia y susceptible de ser alterada por presiones políticas.

Las emergencias terroristas no cuestionan simplemente la legitimidad de la ley, sino el estatus de las normas morales condensadas en la idea de los derechos humanos. Lo que se propone desde esta perspectiva es que los derechos políticos y civiles concretos que se han de encontrar en las constituciones democráticas liberales no son un simple privilegio revocable de la ciudadanía, sino que reflejan el compromiso constitucional para respetar el estatus moral específico e igualitario de los seres humanos. Se podría expresar también diciendo que por debajo de los derechos políticos y civiles, consagrada en el altar de las constituciones concretas de las democracias liberales, subyace la idea de los derechos humanos. Se trata de una reivindicación moral más que de una reivindicación jurídica: no implica que todos los estados democráticos liberales incorporen las normas sobre los derechos humanos del mismo modo en sus constituciones. Algunos de estos estados pueden haber suscrito las convenciones internacionales sobre los derechos humanos y otros, como Estados Unidos, pueden suscribir sólo

parte de estas convenciones o hacerlo con reservas, pero incluso si su relación con los derechos humanos internacionales es ambivalente o ambigua, su doctrina constitucional expresa una idea del estatus de protección moral de los seres humanos que está en consonancia con los derechos humanos[22].

Este compromiso para respetar el estatus moral de los seres humanos implica tratar a los individuos por igual y tratarlos a todos al menos con un mínimo de respeto. Una forma práctica que tiene la ley para cumplir con ello es la insistencia en establecer la culpabilidad de los individuos más allá de toda duda razonable. Otra forma de hacerlo es que la ley ha de mantener estos compromisos independientemente de los sentimientos que puedan tener sus agentes —policías, jueces, abogados— hacia el preso que esté sentado en el banquillo[23]. Este compromiso —el respeto a los individuos sin tener en cuenta su conducta— es lo que distingue los derechos humanos de otros derechos. Algunos derechos civiles —como el derecho a votar— se pueden perder al cometer una felonía. Están, por lo tanto, condicionados por la conducta. Otros, como el derecho a la revisión judicial de la detención, podrían ser revocables durante las emergencias si así lo dicta la necesidad. Pero los derechos humanos son independientes de la conducta, las circunstancias, la ciudadanía, la deserción o el valor moral. Los humanos tienen derechos humanos simplemente por ser humanos. De ahí que hasta los terroristas tengan derechos inalienables. Una sociedad liberal se compromete a respetar los derechos de aquellos que han demostrado no tener respeto por los derechos en absoluto, a mostrar clemencia con aquellos que son despiadados, a tratar como humanos a aquellos que se han comportado de forma inhumana. Este compromiso de cumplir con las obligaciones incluso cuando no se da el comportamiento recíproco es una característica que define a todas las sociedades que están bajo un Estado de derecho. ¿Por qué otra razón íbamos a creer que hasta el más odioso criminal tiene derecho a un juicio justo y a que se pruebe su culpabilidad más allá de toda duda razonable? Le damos importancia a estos criterios, no sólo por razones de prudencia —para asegurarnos de que se condena y se elimina de las calles a la persona justa— sino también porque nosotros, los que somos demócratas, creemos que es nuestro deber con todo el mundo. Desde esta lectura, el Estado de derecho es más que un procedimiento, va más allá de tratar de igual forma los casos iguales. Intenta también servir a

una idea moral: que cualquier individuo humano tiene derecho a ser tratado desde una igualdad básica. Si es lo debido con los delincuentes comunes en los periodos normales, no hay una razón convincente por la que no lo sea con los sospechosos de terrorismo en los periodos de emergencia.

Sin embargo, no es ésta una idea que todos comparten. Naturalmente, cualquier demócrata piensa que el respeto por la dignidad puede ser *consecuencia* de un régimen legal satisfactorio, pero no todos piensan que es el propósito fundamental de la ley y la prueba de su legitimidad. Semejante idea sería una «lectura moral» de los derechos constitucionales, por usar la frase de Ronald Dworkin, lo que no concuerda con interpretaciones más pragmáticas de los derechos constitucionales, interpretaciones que harían hincapié en su utilidad de procedimiento para llegar a resultados judiciales más que en la idea de que encarnan compromiso moral alguno[24]. Los derechos, desde una interpretación pragmática, son obligaciones secundarias que pesan sobre las opciones de la política pública de los gobiernos y asambleas legislativas. En ese sentido, el fundamento de los derechos es proteger los intereses públicos, no actuar como ejemplo de los compromisos con la dignidad. Por consiguiente, pueden ser recortados como es debido en los periodos de emergencia sin que se produzcan por ello consecuencias negativas, ya que son, para empezar, un instrumento de los intereses colectivos y nada más.

Sin embargo, es difícil ver por qué iba a darle nadie tanta importancia al Estado de derecho si fuera simplemente un procedimiento útil o una obligación secundaria de la política pública. Es difícil entender cómo podría el Estado de derecho generar lealtades a no ser que expresara un compromiso moral común con la dignidad de los individuos. Parte de la razón por la que la gente obedece la ley guarda relación con la idea de que la ley es *suya*, un producto del sufragio democrático, pero también con la idea de que expresa un compromiso que les otorga igualdad de respeto e igualdad de consideración.

Es más, si no existiera de algún modo la idea de que la dignidad está en peligro cuando se recortan los derechos, habría pocas bases pragmáticas para preocuparse cuando un gran número de personas sufren los daños derivados de los recortes de derechos en los periodos de emergencia. Richard Posner, juez en activo y destacado exponente del punto de vista pragmático, argumenta lo siguiente: «Ahora, a posteriori, sabemos que el

confinamiento de los residentes estadounidenses de origen japonés de la costa oeste no acortó la II Guerra Mundial. Pero ¿se sabía en aquel momento? Si no se sabía, ¿no debería haber pecado el gobierno por exceso de precaución, como así hizo?»[25]. Este argumento funciona bien en contra de la condena sumaria del modo de actuar de Roosevelt desde la seguridad que da una mirada retrospectiva, pero al decir que el gobierno hizo bien en «pecar por exceso de precaución», Posner pasa por alto, sin mencionarlo, el daño irreversible que se hizo a cien mil japoneses, la mayoría de ellos ciudadanos estadounidenses y ninguno de los cuales resultó ser un peligro de subversión o sabotaje. Este ejemplo ayuda a distinguir la postura del mal menor del enfoque pragmático con respecto al recorte de los derechos. Ambas posturas intentan equilibrar las reivindicaciones de la libertad contra las de la seguridad, ambas niegan la supremacía de una causa frente a la otra, pero la postura del mal menor pondría muchísimo más énfasis que la postura pragmática en la pérdida que supuso el recorte de derechos de los japoneses. El énfasis estaría fundamentado en la idea de que los compromisos con la dignidad individual basados en los derechos son intrínsecos a la definición de lo que es una democracia. Al comprometerse por anticipado con la idea de que el recorte de las libertades civiles es un mal que debe evitarse siempre que sea posible, esta postura considera el confinamiento de los japoneses según un criterio menos pragmático que el hecho de acortar o no la guerra con Japón. El razonamiento del enfoque del mal menor sería el siguiente. Acortar una guerra es un objetivo importante desde el punto de vista moral, pero la pérdida de la libertad que conlleva el confinamiento es un golpe tan grave para los individuos afectados, y la posibilidad de que ese confinamiento acorte la guerra es tan incierta, que los recortes de los derechos no pueden estar justificados.

III

Ahora, en retrospectiva, el confinamiento de los japoneses parece un abuso obvio. La verdadera dificultad, como muy bien dice Richard Posner, es dar con el equilibrio justo mientras están teniendo lugar las emergencias,

cuando nadie sabe qué medidas resultarán haber sido las necesarias. Dar con el equilibrio justo significa adoptar una perspectiva con respecto a si los presidentes y primeros ministros tienen derecho, en primer lugar, a declarar emergencias. Algunos activistas por los derechos creen que el ejercicio del poder supremo de las prerrogativas es peligroso en sí mismo. Pero ¿quién más puede decidir cuándo existen las emergencias? Un orden constitucional que no otorgue a un líder la capacidad de declarar una emergencia y de actuar con firmeza para enfrentarse a ella, puede perecer por indecisión deliberativa y parálisis.

Sin embargo, los activistas por los derechos podrían argüir que aunque cierto ejercicio del poder supremo de la prerrogativa sea inevitable, eso hace que la determinación de si hay o no una emergencia quede en manos de un único líder que seguramente manipulará la crisis en beneficio propio. Puede que sea cierto, pero ¿dónde está la solución? La decisión de si existe o no una emergencia es inevitablemente política, no puede haber una ciencia ni una ley sobre el asunto. Pero eso no significa que tenga que ser caprichosa ni arbitraria. Como escribió el estudioso de la constitución John P. Roche hace más de cincuenta años, «cuando hay consenso sobre la existencia de una emergencia, por ejemplo, cuando es evidente que hay un acuerdo entre el pueblo y el Congreso sobre la actuación del presidente, la emergencia existe»[26]. Aunque son los presidentes y los primeros ministros los que declaran las emergencias, el uso de este poder puede estar sometido a la reglamentación democrática. Tiene que haber algún consenso entre el pueblo y el gobierno electo sobre la justificación del ejecutivo para declarar la emergencia. Cuando no existe ese consenso, la proclamación de una emergencia se considerará como un abuso de las prerrogativas del ejecutivo. Si las instituciones encargadas de la revisión contradictoria de una democracia cumplen con su obligación, opondrán resistencia y establecerán límites tanto a la proclamación de la emergencia como al ejercicio de la prerrogativa.

Por lo tanto, el problema del ejercicio del poder supremo de la prerrogativa durante las emergencias no es, como suponen los activistas por los derechos, que no pueda estar nunca justificado, porque obviamente puede estarlo, y tampoco que su uso sea, en sí mismo, no democrático, porque el fundamento recurrente para el uso de la prerrogativa por parte del Ejecutivo ha sido la amenaza a un interés vital de la mayoría. En 1861,

Lincoln defendió las medidas que había tomado —el bloqueo de los puertos del sur, la suspensión de libertades, la asignación de fondos para pagar al ejército y a la marina de guerra sin la aprobación del congreso— alegando que «estas medidas, sean estrictamente legales o no, fueron emprendidas bajo lo que parecía ser una demanda popular y una necesidad pública»[27]. Las emergencias se convierten en un reto para la democracia y para la ley cuando se proclaman sobre unas bases que implican mala fe, manipulación de las pruebas, exageración del peligro o posibilidad de conveniencia política. Los mecanismos de control y equilibrio no pueden impedir que el poder ejecutivo declare una emergencia, pero el Congreso y los tribunales pueden intervenir, una vez que se han declarado las emergencias, para someter el ejercicio de la prerrogativa a la revisión contradictoria. Cuando el presidente Truman nacionalizó la industria del acero de Estados Unidos en abril de 1952, argumentando que una huelga inminente amenazaba la defensa nacional en un periodo en que la nación estaba en guerra con Corea, la medida resultó impopular en el Congreso y en la prensa, y en junio de 1952, el Tribunal Supremo declaró esa medida inconstitucional[28].

El 11 de septiembre, por el contrario, fue una emergencia incuestionable. El problema, entonces, es qué medidas pueden justificar tales emergencias.

Una visión pragmática de los derechos, como la adoptada por Richard Posner, sostendría que el compromiso previo no es realista porque ata las manos que deberían estar libres a tiempo para hacer frente al peligro. Asimismo, la revisión contradictoria podría impedir a una república llevar a cabo una acción rápida y contundente en un periodo de invasión o de emergencia.

La respuesta de los romanos a este problema era la dictadura provisional. El legendario Cincinnato dejó su arado y fue investido con poderes dictatoriales por el Senado para conducir los ejércitos de la república a la victoria contra una invasión que había alcanzado las puertas de Roma. El pensamiento romano, por tanto, veía la dictadura y la autoridad republicana como opuestos complementarios, no como enemigos. Esto suena extraño a los demócratas modernos, que pensarán, con toda probabilidad en una dictadura como un enemigo permanente o como un castigo en potencia. Los demócratas modernos pensarán también, con toda probabilidad, que la democracia es intrínsecamente capaz de sostenerse a sí misma, capaz de

reconciliar la autoridad presidencial y el Estado de derecho en todo momento. No obstante, la memoria histórica del siglo XX sugiere lo contrario. En tiempos de guerra, con la aprobación de las cortes, las respectivas asambleas legislativas les otorgaron a Roosevelt y a Churchill poderes dictatoriales para salvar sus países[29]. La necesidad de estos poderes sugiere que las democracias no son intrínsecamente capaces de sostenerse a sí mismas, sino que más bien, como pensaban los romanos, los poderes ejecutivos necesitan la prerrogativa dictatorial para enfrentarse a las crisis.

Las emergencias ponen al descubierto el conflicto permanente de la democracia entre la justificación mediante procedimiento contradictorio, que puede contribuir a la indecisión, y la autoridad firme, que puede llevar al abuso dictatorial. Sin embargo, la experiencia de los periodos de guerra de las democracias demuestra que estas dos tendencias se pueden reconciliar. Los poderes dictatoriales que ejercieron Roosevelt y Churchill permanecieron sujetos a la supervisión de la asamblea legislativa y de los tribunales, y una vez que la emergencia había pasado, fueron desmantelados rápidamente. Con Churchill no hubo miramientos, no fue reelegido pocas semanas después de haber llevado a su país a la victoria. La democracia, por tanto, puede sobrevivir a episodios de «dictadura constitucional» siempre y cuando la dictadura siga siendo constitucional y siempre y cuando siga siendo temporal[30]. Lo cual quiere decir que la prerrogativa del Ejecutivo debería estar limitada por la constitución: los presidentes no deberían tener nunca el poder de prolongar su propio cargo, de suspender las elecciones, de dispersar la oposición política, de alterar la propia constitución ni de disolver las asambleas legislativas de forma permanente[31].

Una guerra contra el terror prolongada indefinidamente, contra una serie de estados deshonestos o de células terroristas, representa daños desconocidos, ya que nadie sabe cuánto durará la emergencia. En una guerra larga y nebulosa, librada en gran parte con medios secretos, la cuestión clave es mantener tanta supervisión legal y legislativa como sea compatible con la necesidad de actuar con firmeza. Las cláusulas de finalización —el establecimiento de límites temporales a los poderes extraordinarios— parecen ser una forma indispensable de reconciliar

seguridad y libertad. De este modo, la Ley de Prevención del Terrorismo de Gran Bretaña, que aumentó drásticamente el poder de la policía en Irlanda del Norte, no se hizo permanente, sino que quedó sujeta a un proceso periódico de renovación parlamentaria. La nueva Ley del Terrorismo no contiene esa disposición, y ése es su peligro principal[32].

En la guerra contra el terrorismo, a diferencia de la situación a la que se enfrentó Lincoln en la Guerra de Secesión o de la situación a la que se enfrentó Roosevelt después de Pearl Harbor, las razones por las que debería incrementarse el poder del presidente no están claras. No tiene que reclutar mano de obra ni recursos económicos, como tuvo que hacer Roosevelt, ni tiene que enfrentarse a una secesión, como tuvo que hacerlo Lincoln. No hay razones de peso, por lo tanto, por las que su autoridad no debiera mantenerse bajo constante revisión contradictoria por parte de los tribunales, el Congreso y los medios de comunicación libres.

El problema que se repite a la hora de mantener su autoridad bajo revisión es la excesiva deferencia por parte tanto de las cámaras legislativas como del poder judicial hacia el poder del ejecutivo en su papel de comandante en jefe. En Estados Unidos, esta deferencia hacia las decisiones del Ejecutivo durante las emergencias ha evolucionado hasta convertirse en una convención legal, lo que se ha manifestado muy recientemente en la negativa del tribunal federal de Estados Unidos para otorgar las peticiones de *habeas corpus* en el caso de un ciudadano estadounidense, Yaser Esam Hamdi, que está incomunicado en un calabozo de la Marina de Estados Unidos como combatiente enemigo. Según el tribunal, «los tribunales federales tienen muchas atribuciones, pero la dirección de las operaciones de combate ha sido dejada a otros. El Ejecutivo está mejor preparado para ejercer una sentencia militar que se ocupe de la captura de los presuntos combatientes». El tribunal sostenía, en otras palabras, que la deferencia otorgada al Ejecutivo en tiempos de guerra debería aplicarse también en la circunstancia, muy diferente, de una emergencia terrorista. Aun así, el tribunal parecía preocupado por las implicaciones: «Nosotros mismos estaríamos adoptando sumariamente una propuesta radical, concretamente, que sin revisión judicial, cualquier ciudadano estadounidense considerado presunto combatiente enemigo podría ser detenido indefinidamente sin cargos ni abogado sólo porque lo dijera el Gobierno». Sin embargo, ésta es exactamente la consecuencia de su decisión, que ha sido confirmada por un

tribunal superior. Lo mejor que se puede decir es que una acción extraordinaria del poder ejecutivo —retener a un ciudadano incomunicado — ha estado sujeta a revisión judicial[33]. Lo peor que se puede decir es que los tribunales han dado prioridad al Ejecutivo justo en el punto que nunca se debería ceder, en un asunto relacionado con los derechos civiles fundamentales de un ciudadano estadounidense. En el momento de escribir esto, la revisión del Tribunal Supremo de este asunto está todavía pendiente. Aún está por verse si el más alto tribunal de la nación va a aceptar la visión de la prerrogativa del Ejecutivo adoptada por el presidente o si va insistir en que es al poder judicial a quien corresponde decidir los criterios de debido proceso que deberían aplicarse a los ciudadanos extranjeros o a los ciudadanos estadounidenses detenidos en la guerra contra el terror[34]. Desde el punto de vista del sistema de control y equilibrio adoptado en este libro, son los tribunales, más que el Ejecutivo, los que deberían permanecer en control de los criterios de debido proceso tanto para los detenidos civiles como para los militares. Si los tribunales no respetaran y defendieran su competencia sobre esta materia se debilitaría la propia democracia.

IV

Las emergencias definen dos imágenes radicalmente distintas de la ley. En la imagen personificada en Ulises, la ley y los derechos humanos obtienen la legitimidad de su estatus como normas que no deben doblegarse a las circunstancias[35]. En la imagen que le hace la competencia, para utilizar la frase de Robert Jackson, magistrado del Tribunal Supremo de Justicia de Estados Unidos, la constitución no puede ser un pacto suicida[36]. Cuando amenaza el suicidio, es decir, cuando la propia lentitud deliberante de la democracia la amenaza con el desastre, o cuando las garantías de los derechos extendidas a la mayoría honesta frustran la persecución de unos cuantos individuos peligrosos, los dirigentes deben actuar de manera firme. Pero ¿pueden esos dirigentes, como insinuaba Locke, operar fuera de la ley, o su prerrogativa debería estar limitada por la ley?

Para entender lo que está en juego al utilizar el poder supremo de la prerrogativa en los periodos de emergencia, necesitamos llegar a entender el pensamiento de Carl Schmitt, teórico del derecho de Weimar[37]. Su jurisprudencia se formuló en los años veinte, en el marco de la lucha de la Alemania de Weimar para proteger la democracia constitucional en vista de la violencia terrorista procedente de ambos lados del espectro político[38]. Schmitt entendía que lo que teníamos que preguntarnos era si la excepción salva la norma o la destruye. Schmitt era categórico: sin el poder para declarar excepciones, el Estado de derecho no puede sobrevivir. «Soberano es aquel que decide la excepción»[39], escribió Schmitt en una frase maravillosa. Un Estado no puede permanecer soberano, no puede mantener de forma responsable el monopolio interno de los medios coercitivos junto con el Estado de derecho si el presidente no puede eximirse a sí mismo, en las ocasiones necesarias, de las reglas constitucionales que impedirían su predominio en una lucha de fuerza contra los enemigos del Estado. Es bien sabido que Schmitt decía que la política consistía en castigar a los enemigos y recompensar a los amigos. Los regímenes constitucionales, continuaba, no pueden salvarse a sí mismos de los ataques a no ser que los amigos del constitucionalismo retiren la protección de la ley de sus enemigos.

Schmitt sostenía también que la cuestión acerca de si las excepciones destruían o salvaban la norma era realmente una cuestión sobre qué lugar había que dar al poder político y a la autoridad del ejecutivo en el cumplimiento y la defensa de la ley. En su época, él argumentaba contra el positivismo legal que dominaba el pensamiento constitucional alemán, y trataba de ver la ley como una esfera autónoma de la política, en virtud de su estructura formal como sistema de reglas. Schmitt pensaba que esta imagen de la ley no representaba las condiciones de la creación de la propia ley en el terreno de la política. Como la ley no ha sido nunca la codificación de un conjunto abstracto de absolutos sino más bien la ratificación legal, punto por punto, de los acuerdos políticos entre fuerzas sociales e intereses opuestos, aquellos que hacían cumplir la ley estaban obligados a hacer excepciones, ya que esas fuerzas e intereses ejercían influencia sobre los guardianes de la ley.

En nuestros días, los defensores de la invariabilidad de la ley no son los positivistas legales sino los activistas por los derechos, que quieren mantener la ley tan libre de contaminación y de interferencias políticas

como sea posible y creen que la legitimidad de la ley se deriva de su capacidad para resistir a las presiones políticas. Ésta podría ser una expectativa realista en tiempos de paz. Pero en las democracias liberales sometidas a ataques, las cosas podrían ser diferentes.

Schmitt creía que esta imagen de una ley autónoma no era simplemente poco realista, sino insensata, ya que la ley era la creación del poder político y su cumplimiento dependía completamente de la viabilidad de un orden constitucional concreto. Este hecho parecía demasiado evidente en Weimar, donde la propia supervivencia de la ley dependía de la capacidad de un presidente constitucionalmente elegido para defender un régimen asediado por la fuerza. Por consiguiente, según Schmitt, los derechos sobreviven en las emergencias hasta el punto en que posibilitan la supervivencia del régimen político concreto que defiende el orden constitucional. Los derechos que se interponen en el camino de la supervivencia de un régimen deberían suspenderse en un periodo de crisis. La metáfora de Ulises no hubiera tenido sentido para Schmitt. Ningún régimen puede permitirse atarse las manos al mástil y tapar sus oídos con cera de abeja si el barco del Estado está siendo abordado por piratas. Ulises debe desatarse, congregar a la tripulación y defenderse.

La confianza en el juicio de Schmitt con respecto a estos asuntos no mejora con el conocimiento de que en los años treinta se convirtió en defensor de Hitler. Como ha demostrado Oren Gross al hacer una lectura minuciosa de las teorías de Schmitt, el proyecto intelectual que empezó a principios de la década de 1920 como un intento de salvar la constitución de Weimar mediante la utilización del poder presidencial, se había convertido a principios de la década de 1930 en un proyecto para justificar la dictadura extraconstitucional[40]. De defender al presidente como guardián de la constitución, había terminado por defender el poder dictatorial a cualquier precio. Esta carrera tardía sugiere la debilidad de su realismo legal: efectivamente, la ley es política —la codificación de unos compromisos a menudo desgastados entre grupos que compiten en el terreno político— pero no es sólo política. La ley debe compendiar el derecho además del poder. Los compromisos de la ley con la dignidad y la protección igualitaria tendrían que posibilitar que el derecho prevaleciera sobre la fuerza. El contenido moral de la ley que algunos pragmáticos y positivistas del derecho podrían considerar peligroso porque ofrece un pretexto para dar un

matiz moral a lo judicial y para entrometerse en la autoridad legislativa es, cuando se contrasta con la catástrofe de Weimar, un elemento esencial para unirse en apoyo moral y político del orden constitucional. Tales elementos éticos establecen límites precisamente en el punto donde el uso firme de la autoridad del ejecutivo podría ir convirtiéndose en una dictadura extraconstitucional. La jurisprudencia de Schmitt, en su veneración por una autoridad fuerte, no tenía la concepción de la constitución como un orden moral de libertad. Por sí mismos, los compromisos con la protección igualitaria y con la dignidad no pueden salvar a una sociedad de la tiranía durante una emergencia. Pero estos valores pueden funcionar como un depositario moral que recuerde a los ciudadanos, a los jueces y a los políticos los límites que deben guiar a la democracia en un periodo de sufrimiento.

Siguiendo la tradición del constitucionalismo liberal que proviene de Locke, la protección de la ley, en última instancia, reside en la moralidad, en la habilidad de los ciudadanos para alzarse en su defensa cuando esa moralidad revele que la ley se está ejecutando de forma injusta. Ciudadanos, jueces y políticos, todos tienen la responsabilidad moral de proteger la constitución cuando está sometida a un ataque. El argumento de Locke a favor de la necesidad de la prerrogativa del Ejecutivo estaba contrarrestado por el derecho del pueblo para volver a tomar el gobierno en sus propias manos cuando la libertad había sido usurpada. Siguiendo el razonamiento que proporcionó una justificación clave para la Revolución Americana, Locke escribió que cuando el poder de la prerrogativa amenaza con «esclavizar o destruir» a un pueblo, ese pueblo tiene el derecho de «invocar al Cielo», y como se deduce, levantarse en armas para defender su libertad[41]. La frase de Locke «invocar al Cielo» implica claramente que la defensa armada de la libertad era un mal menor, justificado sólo para conjurar el mal mayor de la tiranía y la esclavización. La visión lockeana es más que una defensa de la revolución: decide claramente el orden de prioridad de los distintos males, prefiriendo los riesgos del desorden antes que el despotismo. Esta clasificación moral contrasta notablemente con la de Schmitt, para quien el mal mayor era el desorden y la guerra civil y para quien la dictadura, por el contrario, era el mal menor.

En 1933, muchos alemanes, aunque no todos, hicieron la misma elección mental que Schmitt, creyendo que la dictadura era un mal menor que el

comunismo o la guerra civil. Pero una vez que el orden constitucional sacrifica su compromiso con la libertad, sacrifica rápidamente todo lo demás. La jurisprudencia racista del nazismo, al disociar deliberadamente la ley de cualquier compromiso con la protección igualitaria y el respeto, privaba a clases enteras de ciudadanos alemanes de sus derechos, creando un orden legal de pesadilla en el cual podían, en última instancia, ser privados de sus vidas. Pero esta jurisprudencia racista encontró un cómplice voluntarioso en la tradición del positivismo y del realismo del derecho germano, que trataba de eliminar la ética de las leyes.

Los derechos humanos surgieron del Holocausto como un rechazo al positivismo en el derecho, como un intento de ofrecer a los ciudadanos una norma moral independiente que, cuando la ley de su país enloqueciera, les permitiría decir: puede que esto sea legal, pero no es justo[42]. Es esta creencia en la existencia de una ley superior a la que deben responder en última instancia los estatutos y las constituciones lo que brillaba por su ausencia en las fervientes apologías de aquellos que pensaban como Schmitt, en cuyas teorías sobre el poder supremo de la prerrogativa se separaba el derecho de la ética. La lección parece estar clara: hasta en una emergencia, e incluso si deben suspenderse algunas libertades, los estados constitucionales deben seguir siendo responsables ante una ley superior, un conjunto de normas que protegen los compromisos fundamentales con la dignidad de todas las personas.

V

La cuestión es: ¿qué ley superior? En la doctrina constitucional de Estados Unidos no hay una respuesta clara. No hay ley superior a la Constitución de Estados Unidos, aunque los jueces del Tribunal Supremo han recurrido repetidas veces a las exigencias de la ética, de la justicia natural y de una ley superior al construir sus interpretaciones de la Declaración de Derechos[43]. El razonamiento correspondiente al mal menor sólo haría una pequeña petición en este punto, que precisamente porque las emergencias parecen congregar el interés público de forma tan abrumadora en el lado de la seguridad pública, la interpretación

constitucional debería otorgar un peso especial a las reivindicaciones de los derechos de aquellos que están en situación de ser arrestados, encarcelados o deportados en épocas de emergencia. Las convenciones de los derechos humanos ratificadas por el Congreso de Estados Unidos ofrecen una forma estatutaria de esta ley superior, y precisamente porque son internacionales, proporcionan una posición estratégica fuera de la jurisprudencia nacional de un Estado, lo que permite a los jueces y a los políticos distanciarse del solipsismo de la amenaza y del victimismo, esa tendencia del ánimo a sentirse asediado y atacado que lleva a menudo a medidas exageradas, arbitrarias y abusivas.

En Europa, la ley superior está expuesta de manera más explícita en los términos de la Convención Europea de Derechos Humanos. Sin embargo, allí también es confusa la idea de una ley superior, porque, de acuerdo a los términos de la convención, muchos derechos humanos fundamentales pueden ser suspendidos o derogados en los periodos de emergencia. Bajo el artículo 15 de la Convención, por ejemplo, los estados pueden suspender las garantías de los derechos humanos cuando se enfrenten a una «guerra o enemigo público que amenace la vida de la nación». Está redactado de forma tan vaga, que permite a los gobiernos una amplia libertad para decidir lo que constituye una emergencia pública, pero a estos gobiernos se les exige justificar ante los tribunales por qué una situación constituye en efecto una emergencia que requiere la suspensión de las libertades civiles[44]. En el Reino Unido, la legalidad de la suspensión de las libertades civiles por parte del gobierno tras el 11 de septiembre se ha llevado a la Cámara de los Lores para que la revisen y probablemente se llevará ante el Tribunal Europeo. El sistema europeo de derechos humanos intenta, por tanto, mantener el equilibrio entre los dos principios políticos de la necesidad y la justificación mediante procedimiento contradictorio. Si un gobierno tiene que suspender las libertades civiles, debe justificar su acción ante un tribunal, y lo que es más, ante un tribunal fuera de sus propias fronteras nacionales. No se trata de un requisito vacuo. En un juicio contra Turquía que tuvo lugar en 1997, el tribunal falló que el gobierno tenía derecho a suspender ciertos derechos para reprimir una insurgencia kurda en el sureste del país, pero no tenía derecho a retener a los sospechosos por más de catorce días sin que fueran llevados ante un tribunal para que se revisara su detención[45]. La segunda restricción que

impone la Convención Europea es que a los estados no se les permite derogar unos cuantos derechos «absolutos», como el derecho a no sufrir torturas, las matanzas extrajudiciales, la esclavitud, los trabajos forzados y el castigo sin el debido proceso legal.

Cualquier sistema para suspender los derechos es difícil de reconciliar con el papel que se supone que tienen los derechos humanos como conjunto de compromisos incondicionales, universales e invariables. La distinción entre derechos que pueden ser suspendidos y derechos que no pueden serlo implica que hay una jerarquía entre ellos, lo que contradice también la premisa fundamental de la doctrina de los derechos humanos. La Declaración de Viena de 1993, hecha pública después de una reunión de los estados signatarios de las principales convenciones de derechos humanos, rechazaba la idea de una jerarquía de derechos y reafirmaba que todos ellos son indivisibles y universales[46]. La universalidad se define por lo general con el significado de que los derechos deberían ser universales en todas las *culturas*. Pero hay un sentido que es igualmente importante, según el cual los derechos humanos deberían aplicarse universalmente entre todas las personas y en todas las épocas, ya sean periodos normales o estados de emergencia. Las emergencias terroristas ponen estos compromisos universalistas bajo presión. Decir que se pueden suspender algunos derechos y otros no es sugerir que algunos importan más que otros, y que el conjunto no es un paquete de principios y preceptos indivisibles e interconectados[47].

Podemos creer que los derechos humanos son indivisibles en el sentido de que tener un derecho es una condición previa para tener otro. Así, para utilizar el memorable ejemplo de Amartya Sen, tener el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la libertad de reunión hace posible defender el derecho a la subsistencia, ya que sin derechos políticos seríamos incapaces de protestar y de hacer que nuestra voz se oyera cuando no hubiera suficiente comida[48]. Pero ese sentido de interdependencia causal es distinto de la idea de que todos los derechos son igualmente importantes durante un periodo de emergencia. Todavía podemos argumentar que los derechos son analíticamente indivisibles en el sentido de Sen, aunque admitamos que en épocas peligrosas algunos derechos resultan ser más fundamentales que otros. La derogación de los derechos trata de salvar lo que se pueda —la prohibición absoluta de la tortura, el castigo cruel o poco

común, la ejecución extrajudicial y los trabajos forzados— de los recortes de la libertad que puede exigir la necesidad política, sobre todo el *habeas corpus*.

Sin embargo, ningún defensor de los derechos humanos, y por supuesto ningún demócrata liberal, puede estar contento al descubrir que los derechos que pueden ser derogados en las emergencias resultan ser todo el grueso de los derechos políticos fundamentales para la conservación de la propia democracia: libertad de pensamiento y opinión, libertad de expresión, libertad de reunión. Los redactores de la Convención Europea crearon esta estructura de derogación teniendo en cuenta la reciente catástrofe de Weimar y la ascensión del fascismo junto con la ascensión de los partidos comunistas después de la guerra en Italia y Francia[49]. Al parecer, el peligro de una vuelta al fascismo o al totalitarismo era suficiente, en su opinión, para justificar la suspensión de los derechos democráticos con el fin de evitar que los partidos políticos se apoderaran del poder por la fuerza. Los estados que se enfrentan a una crisis semejante pueden suspender los derechos democráticos, siempre que los medios de represión utilizados para detener el reto no resulten en violaciones de la integridad física de los sospechosos detenidos. Así, de acuerdo con la Convención, los sospechosos pueden ser retenidos indefinidamente mientras no sean torturados, asesinados, o sometidos a trabajos forzados. Se les protege de lo peor, pero se establece una jerarquía de derechos, con una serie de protecciones «absolutas», no derogables, que se aplican sólo a la violación de la integridad física, mientras que todos los demás derechos quedan en el limbo, a merced de la voluntad de las autoridades políticas[50].

Pero hay razones de peso para insistir en la indivisibilidad de los derechos. ¿Cómo se supone que los ciudadanos libres impiden que sus amigos y vecinos, sus representantes sindicales y los periodistas sean torturados, encarcelados sin motivo, sometidos a trabajos forzados o ejecutados sin juicio si no es mediante el ejercicio de los derechos de reunión y expresión no disminuidos? El ejercicio de los derechos derogables es crucial para proteger los no derogables. La supervivencia de todos los derechos depende de la voz, de la capacidad de los ciudadanos para protestar, disentir, organizarse y movilizarse[51]. Una vez suspendidos esos derechos, los ciudadanos no tendrían otros recursos más que volver a apoderarse de ellos por la fuerza, especialmente debido a que el Tribunal

Europeo, que debería proteger la Convención, carece del poder para obligar a los estados que rehúsan acatar sus sentencias[52].

La posibilidad de que haya en Europa un derrocamiento radical de gobiernos democráticos por la fuerza parece remota. Mucho menos remota, sin embargo, es la posibilidad de que los gobiernos democráticos puedan abusar ellos mismos de una supuesta amenaza terrorista para justificar la abrogación de los derechos democráticos básicos. La Convención Europea, tal como está ahora, ofrece una protección imperfecta contra esa eventualidad. Por supuesto que ningún tribunal puede salvar una democracia de la autodestrucción sólo mediante resoluciones judiciales. Pero los tribunales tienen también una función política muy clara. Si sus resoluciones protegen los derechos democráticos en periodos de emergencia, sus señales inequívocas pueden fortalecer el apoyo político doméstico a la defensa de las libertades civiles. El Tribunal Europeo tiene por ello un importante papel político que consiste en indicar a los estados europeos que uno de sus miembros se está inclinando desde la democracia hacia unos patrones de gobierno autoritario. Depende de los estados democráticos sólidos prestar atención a las indicaciones judiciales y utilizar la influencia política para volver a llevar por la senda democrática a los estados que puedan estar tambaleándose en una dirección no democrática. Por ejemplo, aunque Turquía no es aún un miembro de la Unión Europea, está intentando fervientemente hacerse socio, lo cual le da un fuerte incentivo para cumplir con las decisiones del Tribunal Europeo, que tiene jurisdicción en Turquía. Recientemente, cuando fue elegido un gobierno de derechas en Austria, otros gobiernos europeos amenazaron con expulsar a los austriacos si ponían en marcha acciones contra los inmigrantes que violaran las normas europeas en materia de derechos humanos[53]. En este caso, la presión externa en torno a los derechos humanos jugó un papel importante para prevenir cualquier reaparición de los sucesos de los años treinta.

Pero la voluntad política es algo cambiante. Austria es un país pequeño. ¿Qué pasaría si Italia, Turquía o Rusia cayeran bajo el dominio de un demagogo simpático con un toque populista que despreciara tanto la democracia como el sistema jurídico?[54]. El terrorismo le proporcionaría fácilmente a tal líder un pretexto para declarar la suspensión permanente del Estado de derecho. En semejante caso, sería necesaria la firme acción

política de otros estados europeos, pero para facilitar esa acción, las normas europeas en materia de derechos humanos —que tienen autoridad estatutaria en cada uno de estos países— deben estar claras. El criterio que define cuándo se pueden introducir poderes extraordinarios debería ser más estricto. Debería hacer referencia únicamente a una campaña de violencia repetida y concertada cuyo propósito no es simplemente la desestabilización política sino el derrocamiento de la constitución por la fuerza. La Convención Europea debería hacer más difícil la suspensión de los derechos políticos, restringir la suspensión de los mismos exclusivamente a los partidos y personas que aboguen por la violencia de manera explícita. Aunque los derechos de reunión y de libre participación política no deberían suspenderse nunca para la población en su conjunto, podría ser permisible prohibir partidos políticos cuando incurren en la incitación, la intimidación o la asociación con grupos terroristas. Aquellos que deseen expresar puntos de vista anticonstitucionales deberían seguir siendo libres de votar a los partidos siempre que no participen en la violencia. En las emergencias, las autoridades deberían tener el poder de detener a los individuos basándose en criterios más bajos de causa probable de lo que sería suficiente en un asunto criminal, simplemente porque en las situaciones de incertidumbre y posible amenaza su detención puede ser la única forma de determinar si se ha puesto en marcha una conspiración que va a conducir a nuevos atentados. Pero aquellos que son detenidos de este modo deberían mantener siempre el derecho al asesoramiento legal y el acceso a los tribunales para una rápida revisión judicial de su detención[55]. Por lo tanto, aunque la detención preventiva o cautelar y de esclarecimiento pueda justificarse como un mal menor, no debería conllevar la suspensión de los derechos del *habeas corpus*[56]. Todos los detenidos por un periodo superior a los catorce días, por ejemplo, deben ser llevados ante un magistrado civil con poderes para confirmar o para poner punto final a la detención.

La causa para la suspensión de los derechos debería exigir además la prueba de que se suspenden algunas libertades para proteger *otros* derechos igualmente importantes. Si no se puede demostrar que estas suspensiones pueden mejorar el derecho de la mayoría a vivir con seguridad, entonces no hay justificación para ellas. No se pueden suspender las libertades simplemente para dar al público la sensación de que están más seguros o

para satisfacer su ira ante un atentado terrorista o para encontrar un chivo expiatorio propicio. Hay que probar —ante la asamblea legislativa, el sistema judicial y la opinión pública— que recortar una libertad constitucional concreta va a mejorar realmente la libertad y la seguridad de los que cumplen la ley.

Lo que exige el Estado de derecho, según han argumentado John Finn y otros estudiosos, no es la invariabilidad sino la justificación pública[57]. La cuestión no es si algunas restricciones de las libertades civiles pueden estar justificadas en los periodos de emergencia, sino si estas restricciones se emprenden en secreto y de forma arbitraria o por el contrario están sujetas al escrutinio legislativo, si hay razones de peso que las justifican ante el electorado y, sobre todo, si están sujetas a una plena revisión judicial.

El mismo principio debería aplicarse a cualquier derogación de los derechos humanos internacionales. El Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles permite a los estados derogar o suspender derechos[58]. «En tiempos de emergencia pública que amenace la vida de la nación», los estados pueden suspender derechos siempre que estas medidas no sean discriminatorias «por motivos de raza, color, sexo, lenguaje, religión u origen social»[59]. Los redactores del Pacto, que sin duda tenían en mente los campos de concentración nazis, impidieron la suspensión de las garantías legales contra los castigos crueles y fuera de lo corriente, los trabajos forzados y la tortura, y con las Leyes de Núremberg en mente, impidieron la suspensión del derecho a seguir siendo considerado una persona ante la ley.

A las naciones que firman el acuerdo se les exige que anuncien públicamente las derogaciones y que las justifiquen ante los organismos del tratado de la ONU. El Reino Unido intentó formalmente la suspensión de sus compromisos en 2001, después de promulgar leyes que autorizaban al gobierno a continuar deteniendo a sospechosos de terrorismo de países extranjeros que no podían regresar a su país de origen sin correr el riesgo de ser perseguidos o torturados allí[60].

Esta acción del Reino Unido parece un ejercicio justificable según el mal menor. El gobierno no actuó en secreto, sino que se implicó en la justificación pública. Al tener que enfrentarse a dos formas de poner en peligro los derechos humanos de los sospechosos, eligió la forma del mal menor. Una política como ésa trata de salvar lo que se pueda de la idea del

compromiso previo, centrándose en proteger a los sospechosos de terrorismo de la tortura e insistiendo en la revisión y en la responsabilidad públicas[61].

De aquí se derivan dos cuestiones. Una es que las excepciones no ponen forzosamente en peligro el estatus de las reglas, siempre y cuando estén sujetas a la justificación mediante procedimiento contradictorio y siempre y cuando sean muy específicas y se apliquen a los individuos sospechosos en vez de ser disposiciones indiscriminadas aplicadas a grandes grupos de ciudadanos y de no ciudadanos. La segunda es que las instituciones competentes ante las cuales deben justificarse las excepciones no son simplemente las del Estado constitucional que se ve amenazado, sino que se incluyen también las instituciones del derecho internacional. Al cumplir con el procedimiento de derogación formal, el Reino Unido aceptó este segundo aspecto. Estados Unidos, por el contrario, no se ha apartado formalmente de sus compromisos con el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles[62]. Al no cumplir con ese trámite, Estados Unidos cree de forma clara que la obligación de la justificación que debe dar en la guerra contra el terror está restringida exclusivamente a sus propias instituciones. Sin embargo, en una guerra internacional, es poco convincente reclamar que la soberanía nacional debería prevalecer sobre los compromisos internacionales. Estados Unidos está deteniendo a no ciudadanos, llevando a cabo su guerra más allá de los límites nacionales. Si éste es el caso, debería aplicarse el derecho internacional; el deber de la justificación mediante procedimiento contradictorio esbozado en este libro abarca más allá de los tribunales y las cámaras legislativas nacionales, extendiéndose también a los organismos del tratado de la ONU.

VI

Una emergencia es justo eso: un estado provisional, no una revocación indefinida del Estado de derecho. El problema de las emergencias es que sólo el Ejecutivo tiene suficiente información para saber si siguen estando justificadas. Por consiguiente, la pronta terminación de las emergencias sigue siendo un problema recurrente. Los líderes les dicen siempre a los

electorados y a los legisladores: «Si supierais lo que nosotros sabemos…», como justificación para la suspensión continuada de las libertades civiles. Pero no es suficiente con eso. La propia naturaleza de la democracia implica que nosotros *deberíamos* saber lo que ellos saben. Puede que no siempre sea posible saberlo inmediatamente: puede que un gobierno tenga justificación para no revelar información sobre una operación confidencial si la revelación realmente pone vidas en peligro. Pero la justificación para mantener el secreto sólo puede ser temporal, no permanente. El secreto se convierte en un mal mayor —en un peligro para la propia democracia— cuando se utiliza para impedir el proceso del que depende la libertad constitucional, la justificación mediante procedimiento contradictorio de los males menores. Ésa es la razón por la cual las cláusulas de finalización, las limitaciones programadas con anterioridad sobre la duración de la legislación de emergencia, siguen siendo el arma principal de la Asamblea Legislativa para asegurarse de que las excepciones de emergencia no se convierten en la norma.

No obstante, incluso cuando se han implementado cláusulas de finalización, la legislación de emergencia sigue siendo problemática. Los legisladores responden siempre a los atentados otorgando a la policía poderes adicionales, los necesiten o no. Una reciente evaluación académica de la Ley C-36 de Canadá, promulgada después del 11 de septiembre para reforzar la legislación antiterrorista de Canadá, cuestionaba si la legislación era realmente necesaria para enfrentarse a la amenaza terrorista. Las leyes penales ya vigentes podrían haber bastado. La misma observación se hace a menudo a propósito de la Ley Patriótica de Estados Unidos[63].

El Estado de derecho no corre peligro por las emergencias en sí, sino por la utilización politizada del riesgo para justificar medidas de emergencia que no son realmente necesarias para enfrentarse a la amenaza que acecha. Tiene una importancia vital distinguir la valoración de la amenaza de la repulsión moral, separar el juicio ético de la estimación actuarial del peligro. El hecho de que el terrorismo sea un ataque al carácter político de la sociedad no significa que esté en cuestión la identidad o el futuro de la misma. Como voy a demostrar en el siguiente capítulo, el testimonio histórico demuestra que las democracias no son ni menos implacables ni más vulnerables que los estados autoritarios cuando tienen que enfrentarse a lo que consideran el peligro máximo. La implacabilidad se deriva de la gran

fuerza de la democracia, de su capacidad para poner en marcha la lealtad y el sacrificio de sus ciudadanos. El control de este potencial para la crueldad es en parte el cometido de una buena constitución. Los mecanismos de control y equilibrio de poderes están ahí para evitar que los poderes ejecutivos le hagan el juego al pánico. Pero las constituciones no son nunca suficientes. Unas buenas instituciones no son nunca suficientes. En última instancia, la protección de estos derechos recae en los propios ciudadanos.

Una de las virtudes de la tradición liberal es su realismo desengañado, su creencia de que el abuso de poder es inevitable y ninguna constitución puede detenerlo. Ésa es la razón por la que en Locke y Jefferson, por ejemplo, todavía se expresa el derecho a la revolución. La teoría liberal pone la defensa última de la libertad constitucional en los ciudadanos de a pie, en su buena disposición, cuando se sienten provocados por un mal mayor, para levantarse y cambiar el gobierno, por medios pacíficos cuando es posible, o por la fuerza como último recurso. La desobediencia civil ocupa un lugar honorable en las tradiciones de la democracia liberal, precisamente porque es el último recurso de defensa cuando la identidad constitucional de la democracia liberal está en peligro[64].

No hay razón para estar satisfechos acerca de la buena predisposición de los ciudadanos para luchar por sus libertades e impedir que sus gobiernos las violen. Menos de la mitad del electorado de Estados Unidos se toma la molestia de votar, un signo de que puede que no les importen sus propios derechos, por no hablar de los derechos de las minorías que viven en su entorno. Como ya hemos visto, el número de personas que valoran los derechos intrínsecamente va a ser siempre reducido. No se debe subestimar nunca la capacidad de un gobierno inflexible concentrado en el recorte de las libertades, especialmente en una era en la que el gobierno tiene semejante poder para manipular la percepción pública y fabricar el consentimiento a través de los medios de comunicación. Pero también es peligroso hacerse un cínico y llegar a la conclusión de que la defensa de las libertades civiles es un imposible por la apatía manipulada de la mayoría. El movimiento en defensa de los derechos civiles en Estados Unidos fue una larga lucha contra la apatía manipulada —y la resistencia racista coordinada — librada por un puñado de activistas. Sólo mirando retrospectivamente, su victoria parece inevitable. En aquel momento, a menudo parecía una causa

imposible. Pero siempre ha sido cierto que la fuerza que sustenta la libertad de la mayoría ha sido el coraje intransigente de unos pocos.

Es difícil ceñirse a la idea de los derechos como compromisos previos cuando la democracia liberal está bajo amenaza. Los derechos expresan este reconocimiento, el saber que debemos comprometernos de antemano en los periodos de calma para evitar que nosotros mismos, como Ulises, sucumbamos en los periodos de peligro. El compromiso previo no es un compromiso con la invariabilidad para que no se cambie la ley pase lo que pase, sino más bien un compromiso con la justificación mediante procedimiento contradictorio, dentro de un marco que mantiene los criterios de igualdad y dignidad en las épocas de peligro del mismo modo que en las épocas de seguridad. Llevar a cabo una defensa de la sociedad liberal haciendo caso omiso a esos compromisos previos significa traicionar el orden que se está defendiendo y traicionar, asimismo, a los ciudadanos cuya seguridad depende de ese orden.

3
LA DEBILIDAD DE LOS FUERTES

I

Una de las dificultades recurrentes a la hora de pensar con claridad acerca del terrorismo es cómo evaluar la amenaza que realmente representa. En este capítulo examino las pruebas históricas sobre la gravedad con que el terrorismo ha amenazado a la democracia liberal desde mediados del siglo XIX, explico las razones por las que las democracias liberales han exagerado a menudo la amenaza y hago sugerencias sobre lo que podemos hacer para equilibrar mejor el riesgo y la reacción al mismo.

Cuando se proclaman emergencias terroristas, los recortes de las libertades se justifican a menudo en términos que afirman que «la vida de la nación» está en peligro[1]. Cuando los líderes políticos declaran una «guerra contra el terror» dan a entender que el terrorismo representa una amenaza equivalente a la guerra. Sin embargo, hay una diferencia enorme entre la amenaza que representa un ataque armado por parte de otro Estado y un incidente terrorista. Incluso si el avión que cayó en Pensilvania hubiera golpeado la Casa Blanca o el Capitolio, los atentados del 11 de septiembre no hubieran puesto en peligro el orden social de Estados Unidos ni hubieran amenazado con colapsar su democracia[2]. Aunque hubieran tenido éxito al atacar la oficina del presidente, las funciones del gobierno hubieran continuado, como sucedió con el asesinato de otros presidentes, desde Lincoln hasta Kennedy. Aunque el 11 de septiembre se compara frecuentemente con Pearl Harbor, ciertamente Al Qaeda no dispone de nada parecido a los recursos del imperio de Japón. Para poder pensar con claridad acerca del terror, hemos de distinguir la condena moral de la valoración de la amenaza, para tratar de separar la rabia que sentimos del

peligro que realmente representan. Los atentados terroristas pueden ser detestables y pueden demostrar deficiencias alarmantes en el sistema de defensa nacional, pero no necesariamente nos amenazan con la derrota, el colapso o la capitulación. De hecho, cuando las autoridades públicas exageran una amenaza terrorista se arriesgan a instigar el pánico que los terroristas están tratando de lograr[3]. Asimismo, adoptan medidas que la democracia lamentará más tarde.

No obstante, conseguir el equilibrio justo entre el riesgo y la respuesta es fácil sólo a posteriori. El desafío es hacerlo cuando la amenaza es inminente y, como es siempre el caso, las autoridades carecen de la información adecuada sobre lo grave que va a resultar. Dentro de la historia de Estados Unidos, el episodio que recuerda más claramente el 11 de septiembre no es Pearl Harbor sino el «Terror Rojo» de 1919. En retrospectiva, el «Terror Rojo» se ve como un ejemplo modélico de pánico y exageración innecesaria en respuesta a una amenaza a la seguridad relativamente insignificante[4]. Pero al juzgar la respuesta desde la seguridad que da la experiencia se pierde el hecho fundamental de que en aquel momento, las autoridades públicas tenían razones de peso para alarmarse ante las pautas que estaban viendo emerger. Sólo tenemos que ver cómo se desarrollaron los acontecimientos para entender por qué las autoridades estatales y federales de Estados Unidos creyeron que se enfrentaban a una conspiración terrorista global similar a Al Qaeda. Para empezar, en 1917 un enorme imperio multinacional, Rusia, había sido derrocado por un pequeño grupo de agitadores revolucionarios y terroristas. Luego, en poco tiempo, hubo intentos similares en Alemania para capitalizar el caos al final de la I Guerra Mundial con una revolución. En aquel caso, la revolución se evitó sólo por la adopción de medidas implacables. Aun después de que la revolución se hubiera rechazado en Alemania, los revolucionarios soviéticos alentaban a los trabajadores de todo el mundo, especialmente a los millones de soldados desmovilizados que habían quedado dispensados de servicio en la I Guerra Mundial, a unirse a su causa. Las autoridades estadounidenses sabían la cantidad de soldados desempleados descontentos que había en Estados Unidos que podían prestar atención a este llamamiento, y, en 1919, sabían que ya no se podían permitir el lujo de creer que el comunismo revolucionario estaba confinado a Europa. Para entonces, estaban teniendo lugar unas huelgas generales en Winnipeg,

Canadá y Seattle (Washington). En el verano de 1919, una oleada de huelgas en industrias fundamentales como el carbón y el acero se propagó por todo el país; hasta la policía de Boston se marchó del trabajo. En algunos lugares, se produjo un enfrentamiento sangriento entre los huelguistas y la policía. Lo más grave de todo fue que empezaron a estallar bombas en los hogares y oficinas de alcaldes, jueces y otros agentes públicos por todo el país; uno de estos incidentes fue un atentado suicida que causó daños en la casa del fiscal general de Estados Unidos, Mitchell Palmer. Las operaciones de su departamento de inteligencia, dirigidas por J. Edgar Hoover, descubrieron pruebas de que un número sustancial de inmigrantes extranjeros pertenecían a partidos simpatizantes de la causa comunista revolucionaria, y que algunos de esos partidos apoyaban los métodos terroristas.

Éste fue el contexto que llevó a Palmer a autorizar las tristemente famosas redadas de noviembre de 1919 y enero de 1920, que significaron la detención de cinco mil extranjeros y la deportación de muchos de ellos. El contexto congregó cinco elementos poco corrientes: (1) un movimiento revolucionario internacional, (2) actividades terroristas domésticas, (3) organización política de los extranjeros, (4) altas tasas de desempleo e importante inseguridad económica después de una guerra y (5) la experiencia de la restricción de las libertades civiles durante la guerra. Este último hecho es importante. Cuando tuvieron lugar las redadas de Palmer, Victor Berger, un miembro del Congreso debidamente elegido, había sido condenado bajo la Ley de Espionaje por oponerse a la guerra y se le privó de su escaño en la Cámara de Representantes; un candidato a la presidencia, Eugene Victor Debs, fue encarcelado por expresar su oposición a la participación de Estados Unidos en la guerra y por instar a su audiencia a desacatar la orden de incorporarse al ejército; Oliver Wendell Holmes, del Tribunal Supremo de Estados Unidos, había resuelto en el caso Schenck que los discursos que exhortaban a oponer resistencia a la llamada para ir a filas constituían un «peligro actual y evidente» y no tenían derecho a la protección de la Primera Enmienda. Todas estas decisiones tomadas en el periodo de guerra, que desde la perspectiva actual parecen una clara violación de las libertades civiles fundamentales, crearon el contexto permisivo que dio lugar a la violación de los derechos de los extranjeros en situación de paz entre 1919 y 1920.

Después resultó que el radicalismo comunista no presentaba un peligro actual y evidente para Estados Unidos. Las organizaciones políticas que fueron aplastadas por las redadas de Palmer resultaron ser inocuas. Los atentados terroristas de 1919 y 1920 se cobraron, en efecto, cerca de un centenar de vidas, pero no pusieron en peligro las instituciones democráticas del país.

Sin embargo, a pesar del oprobio casi unánime del que están ahora rodeadas las redadas de Palmer, aún queda la dificultad de valorarlas seriamente. En el momento álgido de su influencia, las medidas adoptadas por el fiscal general Palmer contaron con una aprobación casi unánime: estaban claramente respaldadas por la mayoría democrática. Ni siquiera los activistas por los derechos recobraron sus voces hasta mucho más tarde en la crisis [5], lo cual no significa que la mayoría tuviera razón: la histeria no deja de ser irracional por el mero hecho de que se apodere de todo el mundo. Pero el hecho de que las medidas resulten ser exageradas e innecesarias mientras se produce una emergencia terrorista no prueba que no estén justificadas en ese momento. Palmer y Hoover no sabían lo que sabemos nosotros, y el argumento de que sí lo sabían y a pesar de ello siguieron adelante porque querían aplastar el radicalismo por razones políticas propias es una suposición acerca de sus intenciones reales que es imposible de demostrar. Es cierto que las redadas y otras formas de hostigamiento de las opiniones radicales y comunistas ejercieron un control decisivo en el desarrollo del movimiento de la izquierda radical en Estados Unidos, pero estas consecuencias no prueban nada acerca de las intenciones reales de aquellos que estaban respondiendo a una amenaza terrorista en 1919. Independientemente de cualquier otra agenda política que Palmer y Hoover puedan haber tenido, el terrorismo no era un simple pretexto. La amenaza era auténtica si la examinamos desde el punto de vista de la época, y las medidas adoptadas parecen exageradas e intransigentes sólo cuando se las contrasta con el descubrimiento posterior de que la amenaza era mínima. El tiempo ha juzgado severamente a Palmer, como puede muy bien juzgar las acciones de otros fiscales generales, pero las decisiones sobre el riesgo no se toman desde la segura omnisciencia de la mirada retrospectiva.

Si esto es así, se plantean dudas acerca de la posibilidad de que el riesgo y la reacción al mismo puedan estar alguna vez suficientemente nivelados. Todas las reacciones tienen muchas posibilidades de ser exageradas y, como

veremos, el testimonio histórico de otras sociedades parece indicar que pocos países se han enfrentado a la amenaza terrorista sin tomar de forma apresurada unas medidas de las que luego se han arrepentido.

Ésta es precisamente la razón por la que las estrategias del compromiso previo de las que hemos hablado en el capítulo anterior y el principio conservador esbozado en el capítulo 1 son tan importantes. En cualquier situación de incertidumbre objetiva sobre el riesgo, tenemos que controlar nuestros miedos justificados con los compromisos para respetar los criterios de igualdad y de dignidad y hacer el menor número posible de cambios a nuestras normas ya probadas del debido proceso. También tenemos que aprender de la historia. Estas normas pueden estar ya probadas, pero también han sido torcidas y deformadas en el pasado durante las emergencias y tenemos que reflexionar sinceramente sobre el precio que hemos pagado por haber restringido las libertades de forma innecesaria y poco sensata en el pasado. Si las redadas de Palmer han demostrado que las batidas policiales indiscriminadas de extranjeros tienen pocas posibilidades de reducir la amenaza terrorista, esa lección debería haber sido aplicada a las redadas realizas tras el 11 de septiembre, que previsiblemente van a arrojar el mismo resultado.

Una de las razones por las que equilibramos mal la amenaza y la respuesta a la misma es que los costes políticos de no reaccionar suficientemente van a ser siempre más altos que los costes de una reacción exagerada. Los líderes políticos que no tomen las precauciones adecuadas tras un atentado inicial pagarán un precio muy alto después de un segundo atentado, mientras que aquellos que habiendo exagerado las medidas adicionales no logren impedir otro atentado podrán sobrevivir alegando que lo hicieron lo mejor que podían. Como no hay nadie que pueda saber por adelantado qué estrategia es la mejor y más adecuada para impedir un atentado, el líder que actúa con fuerza, con redadas de seguridad y detenciones preventivas, está apostando más sobre seguro en relación con su propio futuro político que el que adopte la estrategia preventiva de «no hacer daño primero».

Pero también hay otras razones por las que las democracias reaccionan en exceso ante las amenazas terroristas. Las sociedades democráticas ponen en manos tanto de ciudadanos como de no ciudadanos una gran cantidad de libertad. Las células durmientes, como las que llevaron a cabo los atentados

del 11 de septiembre, explotaron las libertades de la vida americana y abusaron de la confianza de los ciudadanos del país para pasar inadvertidos. Una vez que tuvieron lugar los atentados, los ciudadanos sintieron que se había abusado de su confianza y lamentaron esta confianza como una forma de credulidad. Las libertades institucionales que sostienen esta confianza —fronteras relativamente abiertas, niveles de vigilancia policial doméstica relativamente bajos— se replantearon entonces como una ridícula complacencia, permisible en tiempos de paz pero inadecuada en un periodo de guerra. El rostro amable que las sociedades construidas sobre la inmigración ofrecen a los extranjeros en tiempos de paz y prosperidad puede ser sustituido, en un abrir y cerrar de ojos, por un semblante hostil y una sensación de confianza traicionada. El recorte de las libertades civiles de la mayoría inocente de extranjeros capitaliza la furia contra la perfidia de la minúscula minoría responsable de los atentados.

Es relativamente fácil hacerlo, además, porque es bastante improbable que la mayoría de los ciudadanos tenga que soportar ninguno de los costes directos del recorte, y también porque sólo un pequeño número de ciudadanos asigna un valor ético independiente al compromiso con la dignidad que esos derechos representan. Los activistas por los derechos convierten el modo en que una sociedad se enfrenta al terror en una prueba de su identidad, mientras que la mayoría de los ciudadanos está simplemente interesada en detener el terror en seco. De ahí que la mayoría de los ciudadanos probablemente creerá que el riesgo debe pesar más que los derechos, mientras que sólo la minoría de los activistas por los derechos seguramente creerá que éstos deben preponderar sobre los riesgos.

Cuando tratan de explicar la razón por la que sus propios gobiernos adoptan medidas represivas, los activistas por los derechos culpan a menudo a los políticos sin escrúpulos de explotar el terrorismo para perseguir sus propios fines. Pero eso no explica por qué estos políticos se salen habitualmente con la suya[6]. Casi todas las democracias liberales han utilizado el 11 de septiembre para extender sustancialmente los poderes coercitivos del derecho penal y de la policía. Lo que necesita explicación no es que las figuras políticas exploten las emergencias para adaptarlas a sus propios fines, ya que siempre van a hacerlo, sino por qué pueden normalmente contar con un apoyo sustancial de la ciudadanía[7]. A no ser que supongamos que la gente es tonta, tenemos que considerar la

posibilidad de que las medidas enérgicas, dañinas para las libertades civiles, apelan realmente a la opinión de la mayoría.

El apoyo popular, por supuesto, no hace que esta postura sea la correcta y que los argumentos de los activistas por los derechos estén equivocados. Los derechos son importantes no sólo porque expresan valores éticos, sino también porque el respeto a estos valores ayuda a evitar excesos insensatos. El argumento de los activistas no es simplemente que los recortes de los derechos son injustos, sino que además son innecesarios. Si se prestara más atención a evitar la injusticia podrían evitarse asimismo unas medidas que luego resulten ser innecesarias.

El terrorismo hace daño a la democracia, ante todo, según argumentan acertadamente los activistas por los derechos, haciendo creer a la mayoría de los ciudadanos que sus libertades son una fuente de debilidad más que de fortaleza. Para prevenir este daño en el futuro se requiere un nuevo compromiso con el valor de las libertades como garantes de la justicia y baluartes contra el pánico, la furia y el error de percepción en la política pública.

Históricamente, cuando las democracias liberales han tenido que enfrentarse a emergencias terroristas, se han hecho daño a sí mismas de dos modos diferentes, primero al limitar las libertades políticas y segundo al limitar los derechos privados. En las democracias de América Latina se han suspendido elecciones, se ha sustituido el Estado de derecho por un régimen dictatorial, se ha reemplazado a los gobiernos elegidos democráticamente por juntas militares y se han suspendido los derechos de reunión y de libertad de expresión. En otras democracias se han prohibido partidos políticos asociados con luchas o campañas terroristas. Pero una guerra contra el terror también puede hacer daño de forma permanente a los derechos privados. Los registros arbitrarios, la detención sin juicio, la confiscación de la propiedad, las violaciones de la intimidad, la expulsión de extranjeros que cumplen con los requisitos legales: todo esto puede ser parte del precio que una democracia tenga que pagar para acabar con una célula terrorista instalada en su seno.

El impacto político de una guerra contra el terror tiene que distinguirse del impacto sobre los derechos privados, ya que las democracias podrían tener éxito en mantener el funcionamiento del sistema político aunque fracasaran a la hora de proteger todo el conjunto de derechos privados[8].

En Estados Unidos no ha habido recortes de los derechos democráticos tras el 11 de septiembre y no parece que haya ninguno en perspectiva. En este aspecto hay un marcado contraste con la I Guerra Mundial, cuando, como ya hemos visto, se utilizaron las Leyes de Espionaje y Sedición para condenar a políticos electos por el ejercicio de la libertad de expresión, para privarles de sus escaños en el Congreso y para declarar culpables a otras personas que se opusieron a la participación de Estados Unidos en la guerra. Si esto fuera una señal de que las protecciones constitucionales de las declaraciones políticas y la libertad de expresión se han fortalecido desde la I Guerra Mundial y ahora imponen unos límites más rigurosos sobre las acciones del gobierno en los periodos de emergencia, sería un grato acontecimiento. Hasta ahora, en la guerra contra el terror, los derechos que garantizan el sistema político permanecen intactos, pero ha habido un precio. Mientras que la libertad de expresión y los derechos políticos de los ciudadanos estadounidenses no se han visto afectados, los derechos de los extranjeros, de los combatientes enemigos y de otros sospechosos de terrorismo se han recortado.

El mismo tipo de acuerdo es evidente en otros países. El Gobierno británico ha mantenido el funcionamiento del sistema democrático de Irlanda del Norte, pero sólo mediante el recorte de derechos privados como el internamiento y la suspensión de la prueba del jurado y el derecho a mantener silencio durante los interrogatorios policiales. En respuesta al 11 de septiembre, el Gobierno británico no ha alterado los derechos democráticos y el derecho a la libertad de expresión de la mayoría, mientras que ha sometido a los extranjeros a detenciones cautelares y de esclarecimiento y a deportaciones.

Este acuerdo tácito —el mantenimiento de los derechos de la mayoría mientras se restringen los derechos de la minoría— ha demostrado ser políticamente satisfactorio, ya que ha acallado todas las críticas sobre los costes de las medidas adoptadas desde el 11 de septiembre. Pero el éxito tiene un precio. El hecho de que no se haya hecho daño a los derechos de la mayoría y de que la propia democracia haya continuado funcionando durante emergencias terroristas recientes como el 11 de septiembre no significa que estas emergencias no hagan daño a las instituciones a largo plazo. El terrorismo es una de las presiones que han conducido a que el gobierno actúe con más secretismo, a que la policía tenga más poder y que

ha incrementado la autoridad del Ejecutivo a expensas de los otros poderes gubernamentales. El terrorismo es el instrumento de perdición de la democracia liberal, la asedia y la deforma aun cuando ese terrorismo resulte derrotado. En todos estos sentidos, es la respuesta al terrorismo, más que el propio terrorismo, lo que hace más daño a la democracia.

Debería entenderse que estos males son exactamente lo que cierta clase de terrorismo quiere conseguir. Los franceses tienen una frase excelente —*la politique du pire*, literalmente la política de lo peor— que condensa la lógica del terrorismo. Su propósito es hacer que las cosas empeoren, para que no se puedan poner mejor. Los primeros teóricos de esta estrategia fueron los revolucionarios marxistas del siglo XIX. Los marxistas entendieron siempre que cuando faltaba el apoyo popular masivo para la revolución, el ritmo del cambio podía acelerarse mediante actos de violencia indiscriminada diseñados para provocar que el sistema constitucional «se quitara la máscara de la legalidad burguesa» y se revelara a los campesinos y trabajadores como un sistema de violencia organizada.

Las teorías revolucionarias marxistas del terrorismo pueden tener ahora muy poca relevancia directa, pero los teóricos de Al Qaeda seguramente han pensado a fondo en *la politique du pire*[9]. Creen que provocando a Estados Unidos y a sus aliados árabes a llevar a cabo actos indiscriminados de opresión, los transformarán, por así decirlo, en agentes de reclutamiento para su causa. Han comprendido que el impacto del terrorismo es dialéctico. El éxito depende no tanto del ataque inicial, sino de instigar una espiral creciente, controlada no por las fuerzas del orden, sino por los propios terroristas. Si los terroristas pueden arrastrar satisfactoriamente a las democracias a esta espiral y controlar su aceleración ascendente, comenzarán a dictar los términos del enfrentamiento. El éxito se convierte en una cuestión de infligir pérdidas, de soportar daños y de apostar por que el enemigo tenga menos resistencia que ellos. Ya que el Estado será siempre demasiado fuerte para que una célula de individuos lo venza en una batalla abierta, es el Estado el que debe derrotarse a sí mismo. Si los terroristas pueden empujar al Estado a cometer atrocidades, se empezará a erosionar la buena disposición de la ciudadanía democrática a continuar la lucha. Las democracias pueden tener aguante para una atrocidad ocasional, pero a la larga, una política de atrocidades es insostenible. Es importante que las

democracias liberales no sucumban a esta provocación, que no permitan que los ataques se conviertan en el pretexto para el abandono total de la ley. La causa de los activistas por los derechos a favor de las restricciones parte de los compromisos fundamentales con los derechos y continúa luego con el argumento de que la restricción es la mejor estrategia política para evitar participar en el juego de los terroristas. Si la batalla contra el terrorismo es política, la mejor forma de ganarla es continuar en un terreno más elevado. En la guerra contra el terror, el único enemigo que puede derrotar a una democracia es ella misma.

Permanecer en un terreno más elevado depende de la posibilidad de pensar con claridad en el riesgo. Una política pública sensata necesita de un contexto histórico: un sentido claro de lo que los testimonios nos dicen sobre la habilidad de las democracias liberales para enfrentarse al terror sin poner en peligro sus constituciones. La historia tiene importancia. Si no hay evidencia de que el desafío terrorista pueda llevar a las democracias liberales al borde del desastre, tendremos aún más razones para adherirnos a los principios conservadores y a los criterios de dignidad e igualdad.

Naturalmente, la historia no es siempre una guía infalible, ya que el futuro puede deparar tipos de riesgo que no tienen precedente histórico. Si los terroristas del futuro pudieran adquirir armas químicas, biológicas o nucleares así como la capacidad de miniaturizarlas, esconderlas y transportarlas, muchas de las lecciones del pasado dejarían de ser pertinentes. Es preciso enfrentarse a este desafío, del cual me ocupo específicamente en el capítulo 6, «Libertad y Apocalipsis». Pero al menos por ahora, el terrorismo al que nos enfrentamos utiliza el armamento convencional disponible desde hace más de un centenar de años. De ahí que, al menos por ahora, la historia siga siendo una guía en la que se puede confiar.

II

La primera sociedad que tuvo que enfrentarse a una campaña de terror, diseñada para doblegarla, fue la Rusia de los zares[10]. Su ejemplo es instructivo porque se trataba de una autocracia que se estaba reformando,

que luchaba para adaptar un sistema político medieval a las exigencias de una economía moderna y un imperio multinacional. Los nihilistas rusos, como se les llamaba a los terroristas en aquel entonces, fueron los primeros en crear la teoría que anima al terrorismo sedicioso hasta el día de hoy: utilizaban las atrocidades para provocar a los regímenes a imponer formas de represión que debilitarían el control de la lealtad de los ciudadanos e impulsarían a los descontentos a aceptar a los terroristas como sus portavoces[11]. La táctica se desarrolló partiendo de la desilusión con la opción alternativa: el acercamiento al pueblo y la creación de una base política popular para el cambio revolucionario. Cuando esto fracasó, cuando los campesinos y los trabajadores rechazaron la revolución, algunos revolucionarios recurrieron al terror. Atacaron el régimen no porque estuviera anclado en una reacción feudal, sino porque estaba llevando a cabo su propia reforma. Los nihilistas temían que la reforma ampliara la base de apoyo al régimen e hiciera el cambio revolucionario menos popular. Con esta meta en perspectiva, los nihilistas rusos lograron asesinar en 1881 a Alejandro II, el mismo zar que había liberado a los siervos en 1861, porque destruirle era esencial para desplazar la lealtad de los campesinos y de los trabajadores. Al matar a un reformador antes que a un reaccionario, los nihilistas pretendían destruir la fe en la posibilidad de un cambio político pacífico[12].

El asesinato de Alejandro provocó efectivamente una legislación represiva contra la expresión política legítima y un severo endurecimiento de la legislación penal contra los judíos, a quienes culpaban por su papel en el recrudecimiento revolucionario. A partir de ese momento, los revolucionarios marxistas utilizaron los atentados terroristas para forzar al régimen a pasar de la reforma a la reacción. Después de 1905, cuando el zar Nicolás II reconoció a su pesar la elección de la primera asamblea legislativa rusa, la Duma, los terroristas trataron de provocar que el régimen anulara estas reformas a las que había sido reacio. Los años de la decadencia de la autocracia fueron testigos de una contienda entre los reformadores que trataban de anclar el régimen en la libertad constitucional, los revolucionarios terroristas que trataban de provocar una reacción y los reaccionarios que imprudentemente les complacían. Las reformas agrarias del primer ministro Stolypin —un esfuerzo por crear una clase campesina capitalista en el campo— fueron el culmen de las esperanzas reformistas.

Cuando Stolypin fue asesinado en 1911, el régimen perdió su última oportunidad para renovarse desde dentro[13] .

El terrorismo hizo un enorme daño al *ancien régime* ruso. Dividió la clase dominante entre reformadores y reaccionarios. Abrió un abismo cada vez más profundo entre el Estado y la sociedad. «La falta casi total de apoyo al gobierno de las clases educadas», como lamentaba un informe, desligó aún más al zar de su élite[14]. El terrorismo hizo daño a todas las causas progresistas, desde la sindicalización de los trabajadores hasta la creación del *zemstvo* (el sistema de municipios rurales) al hacer más fácil que el gobierno reaccionario asociara tales causas con la subversión[15]. Los insurrectos y los terroristas lograron provocar al gobierno para que tomara medidas de contraataque cada vez más insensatas, como el «domingo sangriento» de 1905, cuando las tropas dispararon contra trabajadores y campesinos desarmados, matando a varios centenares en la plaza del Palacio de Invierno.

El ejemplo ruso enseña una lección indiscutible a las sociedades contemporáneas que luchan contra el terror. Los terroristas lograron hacerse con el control del ciclo de reacción y contraataque de las autoridades zaristas, y los monárquicos constitucionales y los liberales no fueron nunca capaces de obtener ni mantener la iniciativa política. Los *ancien régimes* contemporáneos, como Pakistán, Egipto y Arabia Saudí deberían tomar nota: a menos que la liberalización y la reforma le tomen la delantera a los terroristas, el impulso político retrocederá a la dialéctica mortal entre la violencia terrorista y la reacción del gobierno, con el consiguiente riesgo para el gobierno de perder el control que le queda de su pueblo.

Pero nada de esto cambia el hecho de que no fuera el terror lo que hizo caer el régimen zarista. A pesar de todos los atrasos institucionales, la sociedad rusa experimentó un explosivo crecimiento económico, técnico y cultural hasta 1914. Fue la I Guerra Mundial, y el colapso institucional y militar que ésta generó, lo que provocó la caída del régimen, no el terrorismo. En palabras de Theda Skocpol, «las crisis revolucionarias se desarrollaron cuando los estados del antiguo régimen se volvieron incapaces de enfrentarse a los retos de la evolución de las circunstancias internacionales»[16]. Sólo entonces fue cuando los regímenes se hicieron verdaderamente vulnerables a las amenazas terroristas.

III

Un segundo ejemplo de un régimen que tuvo que enfrentarse a la violencia y el terrorismo sería la Alemania de Weimar[17]. Entre 1918 y 1924, la joven república democrática fue asediada por golpes de Estado y alzamientos, desde los espartaquistas de Rosa Luxemburg, situados a la izquierda, hasta los fascistas de Adolf Hitler, situados a la derecha. Aunque Rosa Luxemburgo fue asesinada por matones derechistas en 1919 y fracasó el «Putsch de la cervecería» de Hitler, la joven república apenas pudo sobrevivir[18]. Algunos políticos demócratas, como Walter Rathenau, murieron a manos de los asesinos; entre 1919 y 1922 hubo nada menos que 376 asesinatos políticos[19]. Sin embargo, ni el extremismo fascista ni el extremismo comunista prevalecieron en los años veinte, y el Gobierno de Weimar fue capaz de retener la lealtad de la policía y del ejército y pudo continuar consolidando las normas constitucionales. De hecho, desde 1924 hasta 1929, bajo Gustav Stresemann, descendió el apoyo tanto a los nazis como a los comunistas, mientras que creció el compromiso con la democracia constitucional y se reactivó la economía.

Esto no equivale a negar que la Constitución de Weimar adoleciera de algunos puntos débiles. Era a la vez demasiado democrática —al permitir la existencia de partidos marginales que no estaban comprometidos con el constitucionalismo— y demasiado autoritaria. El artículo 48 de la Constitución investía al presidente de poderes dictatoriales para repeler la violencia política terrorista. Al otorgarle tanto poder al presidente, la Constitución hizo posible que un líder sin escrúpulos como Hitler maniobrara para transformar el régimen en una dictadura por medios constitucionales. Sin embargo, sin esos poderes ejecutivos, de ningún modo hubiera sobrevivido Weimar durante tanto tiempo como lo hizo. Stresemann utilizó los decretos presidenciales para poner la hiperinflación alemana bajo control y su éxito preparó el camino para la estabilidad política de finales de los años veinte. Un defecto más grave de la Constitución de Weimar fue que permitía la participación política de partidos que, como los nazis, no ocultaban su deseo de establecer una dictadura. Como ha demostrado Richard J. Evans, más allá de los puntos débiles de la Constitución, todo,

las fuerzas civiles, el poder judicial y el ejército eran vestigios del régimen de Guillermo II y pocos dieron al nuevo régimen un apoyo incondicional[20].

En 1930, cuando Hitler comenzó su ascensión al poder, el estado de Weimar había perdido ya tanto la voluntad como la capacidad de desafiar a los «Camisas Pardas» nazis que dominaban las calles. El problema principal no fue el constitucionalismo democrático en sí mismo, sino más bien el aislamiento y la desunión de aquellos que estaban encargados de su defensa. Enfrentados al fascismo de la derecha y al totalitarismo de la izquierda, los defensores del constitucionalismo liberal se escindieron y fracasaron. El ejemplo de Weimar sugiere que la democracia liberal corre el mayor peligro de cavar su propia tumba cuando se enfrenta de manera simultánea al desafío extraconstitucional de la extrema izquierda y de la extrema derecha. Esta situación deja a los liberales que están en el medio aislados y expuestos, incapaces de mantener la unidad necesaria para adoptar medidas firmes contra la violencia de los dos extremos.

No obstante, sería un error echar exclusivamente la culpa de la ascensión de Hitler al poder a la debilidad de la democracia alemana o a la indecisión de la élite del momento. Sin la crisis económica mundial de 1929 y el catastrófico efecto que tuvo en la estabilidad de la política alemana, es muy poco probable que Hitler hubiera llegado al poder, ya que su base de apoyo popular iba erosionándose constantemente antes de la Depresión. Weimar nos indica, justo como nos lo indicaba la Rusia de los zares, que el terror político tiene pocas posibilidades de resquebrajar un régimen a no ser que una crisis económica simultánea provoque el derrumbamiento de los pilares materiales en los que ese régimen se asienta.

IV

Podemos ver un tercer caso del impacto del terrorismo sobre los regímenes constitucionales en la América Latina del siglo XX[21]. Durante los años setenta, en Argentina, el terrorismo de carácter marxista logró provocar a la élite dirigente para que se involucrara en la represión indiscriminada, lo que aceleró la imposición de la dictadura militar.

También en este caso la persistente debilidad de la economía argentina jugó un papel clave en el debilitamiento del apoyo a los regímenes constitucionales. Los militares utilizaron el pretexto de la crisis económica y la insurrección terrorista para instaurar el reino de terror en Argentina, basado en torturas y desapariciones. El gobierno democrático no fue restaurado hasta los años ochenta, cuando la desafortunada aventura de las Malvinas, el creciente resentimiento hacia los métodos ilegales y el fracaso del ejército en resolver los problemas económicos del país propiciaron la caída de la junta. El caso de Argentina es de hecho un caso de terrorismo como *la politique du pire,* pero la historia no se desarrolló como los terroristas pensaban. Trataban de hacer que todo fuera peor para que nada pudiera mejorarse, pero en vez de provocar una transformación revolucionaria, sólo se las arreglaron para acabar en manos de los militares, con desastrosas consecuencias para ellos mismos y para la sociedad argentina.

En Perú se desarrolló una dinámica similar. Sendero Luminoso, un grupo marxista, mataba a los aldeanos y a los simpatizantes del Gobierno para demostrar que éste no tenía control sobre las zonas rurales y para intimidar a la población y hacer que apoyara la revolución. La táctica costó miles de vidas, pero la estrategia no tuvo éxito. Por el contrario, el terrorismo le proporcionó al presidente elegido democráticamente, Alberto Fujimori, el pretexto para explotar una exitosa campaña antiterrorista y convertirla en un mandato para practicar un tipo de gobierno autoritario[22].

En Colombia, asimismo, el grupo insurrecto Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) ha utilizado el terror para mantener sus porciones de territorio en las zonas rurales, mientras el Gobierno ha permitido el terror de los paramilitares, a la vez que negaba hacerlo, para mantener su propio territorio[23]. El terrorismo no ha hecho caer el Estado colombiano ni ha implantado la revolución en las zonas rurales que están bajo el control de las FARC. Todo lo que ha conseguido es causar daños duraderos a la estructura de la política constitucional, primero permitiendo el liderazgo autoritario y las prácticas antiterroristas despiadadas, y segundo, convirtiendo la emergencia terrorista en un sistema de orden constitucional permanente.

Para resumir hasta este punto, *la politique du pire* con frecuencia tiene éxito como táctica para provocar a los regímenes a tomar medidas

inconstitucionales; sin embargo, no ha tenido nunca éxito como estrategia para llevar a los terroristas al poder. La mayoría de las veces el resultado es un punto muerto estratégico: los terroristas y los estados constitucionales quedan atrapados en una lucha que ninguno de ellos puede ganar totalmente.

En los lugares donde ha tenido éxito el terror, ha sido como táctica secundaria dentro de una estrategia política más general dirigida a la toma revolucionaria del poder. Tanto el golpe de Estado bolchevique de Lenin en 1917 como la ascensión de Hitler a la cancillería en 1933 representan el triunfo de una década de violencia sediciosa y antiparlamentaria y de terrorismo, pero incluso en este caso los métodos terroristas sólo funcionaron cuando el Estado constitucional ya había sido debilitado por otros factores, como una gran derrota militar o una crisis económica.

Cuando se emplean semejantes métodos para alcanzar el poder, estos métodos se convierten en un ingrediente básico del gobierno habitual. La purga que realizó Hitler en 1934, durante la «Noche de los cuchillos largos», supuso la continuación del terrorismo, empleado ahora contra los propios dirigentes del partido nazi. La eliminación de sus rivales socialistas revolucionarios llevada a cabo por Lenin en 1918 tras un atentado fallido contra su vida sería otro ejemplo más de la institucionalización del terror. Los regímenes que emplean el terror para obtener el poder mantienen ese poder mediante el mismo método.

Si nos trasladamos al sur de Asia y examinamos el caso de Sri Lanka, encontraremos más pruebas de que el terrorismo puede funcionar como táctica, aunque fracasa como estrategia. Durante veinte años, los Tigres de Tamil han utilizado bombas suicidas para resquebrajar la voluntad del gobierno de la mayoría cingalesa de Colombo y obligarlo a reconocer un Estado tamil independiente. Los tamiles moderados dispuestos a negociar con el gobierno fueron en particular los objetos del ataque. La intención de estos atentados era coaccionar a la minoría tamil para que obedeciera al grupo terrorista e impedir el surgimiento de un acuerdo negociado en torno a la transferencia de competencias desde el gobierno central. Pero el resultado fue únicamente un estancamiento sangriento. El terrorismo tamil no pudo quebrantar la voluntad de resistencia de los dirigentes cingaleses. Lo que sí es seguro es que el terrorismo infligió un precio terrible a la sociedad de Sri Lanka: sesenta mil muertos, cientos de miles de personas

desplazadas dentro de su territorio y la parálisis económica para la que debería haber sido una de las economías más competitivas de Asia. Sin embargo, el terrorismo no logró su meta principal, que era dividir la isla en dos[24].

El terrorismo es la política del atajo, el recurso a la violencia cuando los medios pacíficos de movilización política ofrecen sólo un prolongado e incierto camino hacia la victoria. Pero el atajo rara vez logra su meta. Los medios empañan los fines que buscan, y cuando se dirigen a un rival fuerte y democrático, rara vez tienen éxito.

El conflicto palestino-israelí ofrece la ratificación final de esta afirmación. El terrorismo suicida se presenta como la política de la desesperación, emprendida únicamente porque la negociación pacífica con los israelíes es imposible. Pero en realidad, se trata de la política del atajo, que intenta hacer que el diálogo pacífico sobre la solución de los dos estados sea imposible. Su propósito más amplio es desmoralizar a la sociedad israelí hasta el punto de que reconozca la derrota. Sin embargo, dos años de ataques no han forzado a Israel a capitular ni a practicar una política de contemporización ni a desarmar su estructura democrática[25]. Los ciudadanos corrientes de las reservas militares, incluso aquellos que tienen profundas dudas sobre la ocupación, han cumplido con su deber constitucional de entregar las armas[26]. Con la excepción de algunos de sus políticos que están ahora detenidos, la mayoría de los árabes israelíes, aunque se oponen profundamente a la política israelí y se encuentran cada vez más alienados por su condición de ciudadanos de segunda clase, todavía siguen rindiendo tributo al Estado de Israel. Entre la mayoría de la población israelí, hay a la vez un consenso nacional que se opone a la negociación con los terroristas y un debate nacional flexible con respecto a cómo reconciliar seguridad y supervivencia. Los servicios secretos de las Fuerzas de Defensa israelíes realizan una brutal e incesante campaña contra los terroristas de Hamás y Al Fatah. Las demoliciones de casas, los asesinatos selectivos y la construcción de un muro de seguridad que expropia tierras palestinas han desencadenado una polémica constante, tanto dentro como fuera de Israel. No obstante, en el interior del país la campaña sigue estando bajo autorización democrática y revisión judicial. Los generales cuestionan públicamente su eficacia, los pilotos expresan reparos morales y tácticos sobre ciertas operaciones, los columnistas

insisten en que estas operaciones hacen a Israel no más, sino menos seguro, y así sucesivamente; pero, al pasar por todo ello, la democracia israelí está sobreviviendo a una prueba de fuego. El terrorismo le ha hecho un daño terrible: triturando la economía, obligando a la sociedad a desviar a la seguridad y la defensa recursos que deberían gastarse en hospitales, carreteras y escuelas, y fortaleciendo la seguridad secreta y las capas militares de la sociedad. Sin embargo, no ha hecho capitular a Israel ni ha hecho inclinar su sistema político de la democracia hacia un gobierno autoritario. En medio de la emergencia continua se han celebrado elecciones y ha habido cambios de gobierno pacíficos.

V

Una historia diferente —pero el mismo patrón de fracaso— se evidencia en los intentos terroristas de destruir el sistema político de las democracias liberales occidentales: Italia, Alemania, España y el Reino Unido.

Durante los años setenta, los terroristas organizaron un importante asalto a la democracia liberal en Italia y en Alemania, tratando de impedir la incorporación pacífica del radicalismo de comunistas y socialistas a la política parlamentaria normal[27]. En Italia, el partido comunista estaba emprendiendo lentamente el camino hacia el eurocomunismo y la plena participación en el sistema democrático. En Alemania, después de 1968, las esperanzas de cambio radical habían dado paso a la incorporación de la democracia social alemana al acuerdo colectivo entre capital y trabajo. Una minúscula vanguardia marxista se propuso sabotear el surgimiento del centrismo democrático social y obligar al aparato coercitivo del Estado democrático liberal a «quitarse la máscara de la legalidad burguesa» e involucrarse en la represión extralegal[28]. En este sentido, la banda Baader Meinhof fueron una vuelta a los nihilistas del siglo XIX, pero aportaron a la «propaganda de los hechos» la sensibilidad moderna de los medios de comunicación, asumiendo —erróneamente, según resultó— que las acciones terroristas espectaculares, como el secuestro y asesinato de un destacado industrial alemán, lograrían movilizar a los marginados y a los

descontentos donde habían fracasado las formas habituales, no violentas, de organización política.

Esta estrategia no tuvo éxito. Los terroristas, que esperaban que la subsiguiente violencia atraería a los trabajadores, intelectuales y estudiantes a las calles, para desafiar a la democracia liberal, terminaron muertos o retractándose en la prisión. Las democracias alemana e italiana sobrevivieron, y a los terroristas no se les recuerda como mártires sino como criminales. En términos más generales, la decisiva derrota del marxismo insurrecto, unida a la derrota final del comunismo soviético después de 1989, garantizó que la izquierda comunista y radical en Italia y Alemania aceptara finalmente que su sitio estaba dentro de la política parlamentaria pacífica.

Tanto Alemania como Italia desarrollaron equipos antiterroristas eficaces y utilizaron la legislación de amnistía que ofrecía inmunidad para aquellos que se infiltraran y rompieran las células terroristas[29]. Sin embargo, aunque ambos tenían razones para felicitarse por la supervivencia de su democracia, tenían menos razones para sentirse satisfechos de la forma en que el terrorismo había afectado a las libertades civiles y a los derechos privados. Ambos países ampliaron ciertamente los poderes de registro y arresto de la policía. El cruel tratamiento dispensado a los revolucionarios alemanes detenidos en prisión, que terminó en suicidio, dejó a muchos alemanes, que por lo demás no eran simpatizantes de su causa, convencidos de que el gobierno había sobrepasado los límites. El ejemplo alemán demuestra que las democracias pueden derrotar al terror, pero siempre con un coste para sus compromisos con la dignidad y el respeto por los derechos.

Mientras que italianos y alemanes derrotaron el marxismo insurrecto, Gran Bretaña y España han demostrado, durante el mismo periodo, cómo resistir al terrorismo que reivindica la autodeterminación en nombre de una minoría[30]. El terror vasco no se desencadenó porque se rechazara una vía pacífica para promover el cambio constitucional, sino debido que se abrió esa vía. De hecho, la campaña de atentados con bomba se aceleró cuando España salió de la dictadura de Franco y entró en la era de la democracia constitucional[31]. En el País Vasco, el terrorismo fue una estrategia para impedir la reforma constitucional pacífica. Los terroristas buscaban intimidar al electorado vasco para que se vieran obligados a tratar de

conseguir la independencia total fuera del régimen constitucional español. Éste ha sido el reto que han intentado vencer los demócratas españoles desde finales de los años setenta en adelante. No han eliminado la amenaza, pero han luchado contra ella hasta llegar a paralizarla mediante la combinación de la lucha antiterrorista del ejército y la policía, junto con un paquete de reformas para transferir competencias del Gobierno central al regional e inyecciones de dinero para ganarse los corazones y las mentes de la mayoría que acata la ley. Sin embargo, la región vasca sigue siendo inestable, sigue produciéndose la intimidación encubierta a los vascos que se niegan a apoyar la independencia y continúan las prohibiciones del gobierno sobre los partidos separatistas y sus periódicos, lo que sugiere que la victoria final en las guerras contra el terror no siempre es posible. Mientras que la amenaza del terrorismo doméstico parece haber sido derrotada en Alemania e Italia, en el País Vasco sigue siendo inalterable.

Los británicos de Irlanda del Norte tuvieron que hacer frente a un reto similar por parte de una reducida minoría terrorista que utilizaba la violencia para llevar a la comunidad nacionalista a alejarse de la política constitucional pacífica y volcarse hacia la insurrección. A excepción del «domingo sangriento», cuando las fuerzas británicas mataron a civiles inocentes que participaban en una protesta pacífica, y a excepción de la detención sin juicio de los partidarios del nacionalismo y los sospechosos de terrorismo, los británicos han logrado mantener su campaña antiterrorista dentro de los límites de las normas constitucionales. Cuando los terroristas intimidaban a los jurados, los británicos establecieron tribunales especiales en que los juicios criminales se llevaban a cabo ante un juez. Cuando los nacionalistas argumentaban que la presencia militar británica venía a ser una ocupación, los británicos insistieron en que las tropas estaban allí simplemente «para ayudar a la autoridad civil». Esta determinación de proteger la normalidad constitucional ha resultado decisiva para mantener el control político de la provincia. Sin un esmerado control del poder del ejército y de la policía, los británicos muy bien podrían haber perdido la batalla para que se extendiera una opinión nacionalista moderada en el Ulster[32]. Aunque para las mentes de la mayoría de la opinión unionista así como de la nacionalista del Ulster los británicos han conservado el control, es importante no sobreestimar este éxito ni suponer que puede continuar indefinidamente. Tampoco las fuerzas de seguridad están siempre

bajo un control eficaz. Recientes investigaciones judiciales han confirmado que la Real Policía del Ulster, la principal fuerza de seguridad de la región, actuó en connivencia con grupos paramilitares protestantes y tuvo conocimiento activo de los asesinatos paramilitares de políticos y abogados nacionalistas en los años ochenta[33]. El mantenimiento constante de un control político eficaz de la actividad secreta de la policía es decisivo para mantener la legitimidad política de una campaña antiterrorista y eso es algo que no ha resultado nada fácil.

Tanto los españoles como los británicos han sido capaces —aunque a duras penas— de mantener políticas democráticas no violentas en las dos regiones problemáticas, pero el proceso democrático sigue siendo vulnerable a la amenaza de violencia política por parte de grupos nacionalistas armados. El Gobierno español ha procedido recientemente a declarar ilegal el partido político vasco que funciona como el ala política del principal grupo terrorista[34]. Gran Bretaña ha suspendido el gobierno autónomo local en Irlanda del Norte por sospechar que el ala política del IRA podría haber revelado información confidencial sobre seguridad a los terroristas[35].

En suma, llegados a hasta este punto, podemos concluir que el terrorismo hace daño a las democracias liberales, pero no ha logrado nunca destruir sus sistemas políticos. Los estados liberales resultan ser mucho menos débiles de lo que ellos mismos creen ser; de hecho, su punto débil principal es subestimar sus propios puntos fuertes.

VI

También se ha demostrado que es errónea otra suposición de los terroristas: que los pueblos democráticos carecen de voluntad para luchar por la democracia. Resulta un lugar común, tanto entre los conservadores burkeanos como entre los comunitarios izquierdistas lamentarse de la muerte del espíritu cívico, del hastío y el desencanto imperantes en las élites y en los electorados de las democracias capitalistas[36]. Estas democracias, se dice, carecen de un objetivo común, de un propósito cívico unificador. Las emergencias terroristas han demostrado, por el contrario, que tanto las

élites como el resto de la ciudadanía democrática pueden mostrar una sorprendente tenacidad cuando se les ataca. Incluso en Italia, con gobiernos de coalición relativamente débiles y una burocracia que no se destaca por su eficiencia, la policía y las fuerzas militares demostraron una tremenda energía para luchar contra el terrorismo de las Brigadas Rojas en los años setenta. Los jueces y los jurados no dudaron en pronunciar sentencias. El público apoyó totalmente la defensa de la libertad constitucional[37]. Los teóricos que creen que la democracia liberal está debilitada por el individualismo capitalista, incapaz de movilizar la voluntad cívica para luchar juntos, deberían observar las emergencias terroristas y pensar de nuevo. Para poner un solo ejemplo del que fui testigo yo mismo, en 1988, después de que un grupo vasco pusiera una bomba en un supermercado de Barcelona, matando a varios compradores inocentes, hubo una enorme manifestación en las calles a la que asistieron cientos de miles de ciudadanos, organizaciones profesionales y sindicales. Todos ellos llevaban pancartas y marchaban cabizbajos, en completo silencio, para expresar su solidaridad y su repulsa. Semejantes acciones colectivas ejercen un impacto político real, echando por tierra el argumento de los simpatizantes que tienen tendencia a decir que ellos apoyan los objetivos de los terroristas, pero no sus métodos. Se produjo una ocasión en que los ciudadanos en masa parecían estar diciendo, con el mismo silencio, que algunos métodos empañan irremediablemente los propios objetivos.

La respuesta de los estadounidenses ante la catástrofe del 11 de septiembre de 2001 se ajusta al mismo patrón. El coraje de la policía y de los bomberos que subieron al World Trade Center en llamas para ayudar a sus conciudadanos reveló el verdadero alcance de la solidaridad a la que pueden recurrir las democracias cuando son atacadas. Este ejemplo inspiró vigilias a la luz de las velas, una avalancha de solicitudes para trabajar en los servicios públicos y otras muchas formas de compromiso y activismo cívicos. Hemos olvidado que las democracias son también comunidades que se sacrifican. El 11 de septiembre demostró que esta capacidad de sacrificio, así como el valor cívico, el ingenio y la asunción de retos, eran tan fuertes como siempre.

No sabemos exactamente qué imagen de la democracia liberal tienen en la mente los líderes de Al Qaeda, pero podemos estar razonablemente seguros de que incluye la idea de decadencia, la creencia de que los

occidentales son incapaces de equiparar su superioridad tecnológica con la voluntad de defenderse cuando se les ataca, lo que se ha demostrado que es a todas luces incorrecto. Ciertas virtudes —concretamente la capacidad para improvisar, para tomar el liderazgo, como la heroica conducta de los pasajeros del vuelo 93 de United Airlines— parecen crecer en suelos democráticos. Es menos probable que se exterioricen en sociedades autoritarias. Como ha señalado Elaine Scarry, el acto de defensa nacional más eficaz durante el atentado del 11 de septiembre no fue llevado a cabo por las fuerzas armadas, sino por los ciudadanos de a pie que corrieron a la cabina de mando del avión que se dirigía a Washington y se las arreglaron para desviarlo, de modo que se estrelló en un campo de Pensilvania, y aunque murieron todos los que iban a bordo, evitaron quizás que alcanzara la Casa Blanca o el Capitolio[38].

Los terroristas subestiman especialmente la voluntad de los electorados democráticos para unirse en defensa de su país y de su sistema político. Pero la propia fuerza del sentimiento nacional no es siempre amiga del marco de protección de los derechos individuales. El mismo espíritu público que se une en torno a la bandera puede apoyar también medidas que eliminan los derechos de los extranjeros y de sus conciudadanos sospechosos de delitos. Los políticos se envolverán en el manto de la tragedia nacional para justificar las medidas coercitivas. De esta forma, la energía ciudadana, que es el alma de la democracia, puede convertirse en una amenaza para su libertad. Los atentados terroristas pueden estimular el sacrificio cívico y el chovinismo casi a partes iguales[39]. Como he venido argumentado sin cesar, las emergencias terroristas abren una fisura entre la democracia definida como gobierno de la mayoría y la democracia definida como derechos de la minoría. Cuando una comunidad nacional es atacada, esta comunidad favorece, naturalmente, los intereses de la mayoría sobre los derechos de la minoría y su respuesta a la amenaza se apoya en todas las cosas, en la memoria compartida y los símbolos comunes así como en las tradiciones constitucionales que reafirman estos intereses de la mayoría. Los especialistas distinguen entre los elementos «civiles» y los elementos «étnicos» de la identidad nacional, entre el orgullo por los derechos constitucionales y el orgullo por la cultura, la lengua, la historia y el sentimiento de etnia o raza común[40]. El 11 de septiembre demostró lo

profundamente que se pueden fundir estos elementos cuando una nación es atacada.

La forma en la que el patriotismo resultante puede influir en la guerra contra el terror depende fundamentalmente del uso que hagan de ello los líderes políticos, y los usos que se pueden hacer dependen de cómo esté definida la comunidad nacional. Lo que ha evitado que los líderes hayan vuelto a la mayoría en contra de las minorías étnicas o religiosas de nuestro entorno es que la definición de la comunidad nacional de Estados Unidos —al igual que la de la mayoría de las democracias liberales— se ha hecho gradualmente más inclusiva, lo que impone unos límites políticos prácticos a la estigmatización de diversos grupos en épocas de crisis. En 1919 y de nuevo en 1942, los líderes estadounidenses pudieron adoptar impunemente medidas discriminatorias contra extranjeros e inmigrantes, pero también contra ciudadanos de buena fe, como los estadounidenses de origen japonés, por ejemplo, porque la comunidad nacional que estaba siendo atacada podía definirse de un modo que les excluía[41]. En la actualidad esto resulta más difícil. Las migraciones en masa han cambiado las reglas de las campañas políticas y los líderes políticos no pueden concentrar fácilmente el miedo y la paranoia sobre los inmigrantes, extranjeros o ciudadanos de nuevo cuño. En el caso de los ciudadanos o de los extranjeros de origen islámico, otro factor crucial es su creciente influencia política en el territorio nacional y su pertenencia a una religión global inmensamente poderosa. Todo el que intente convertir una guerra contra el terrorismo en una cruzada antiislamista tiene que calcular las consecuencias políticas de enfrentarse a una comunidad a escala mundial de más de mil millones de creyentes. Por consiguiente, tras el 11 de septiembre los líderes políticos, con algunas excepciones, han procurado evitar los comentarios antiislamistas y han hecho hincapié en la lealtad común hacia los valores nacionales y constitucionales, independientemente de los orígenes. Sean o no sean sinceros los mensajes de inclusión cívica y política expresados por presidentes y primeros ministros, lo que sí debe de ser verdad es que ninguno de ellos tiene interés alguno en transformar una guerra contra el terror en una guerra entre religiones. Lo cual no significa negar que haya habido abusos e injusticias. Cientos de extranjeros ilegales, en su mayoría de origen islámico o árabe han sido objeto de detenciones y de deportaciones, pero aunque estas medidas han sido tan injustas como

innecesarias, han sido menos severas que las aplicadas en 1919 y 1942. No es un asunto por el que debamos felicitarnos ni una invitación a la autocomplacencia, sino un indicio de que los parámetros de la injusticia tolerable no son lo que eran.

VII

Pero aunque se pueda argumentar que el pluralismo de las sociedades modernas hace más difícil estigmatizar a los grupos árabes e islámicos de lo que lo fue estigmatizar a los anarquistas italianos y eslavos después de 1919 y a los estadounidenses de origen japonés después de 1942, la guerra contra el terror todavía puede causar graves daños a la democracia. La mayoría de las campañas antiterroristas exigen la creación de grupos secretos y altamente capacitados, bien en la policía o bien en las fuerzas armadas, cuya función es ocuparse de los secuestros y la retención de rehenes y combatir al enemigo, con asesinatos selectivos, redadas y detenciones. Un reto político primordial en la guerra contra el terror es mantener a semejantes grupos bajo control.

En la campaña terrorista vasca, la policía española fue repetidamente elegida como blanco. Provocados por sus pérdidas, enfurecidos por lo que ellos percibían como un apoyo insuficiente de los políticos, la policía española creó una brigada de élite para llevar a cabo asesinatos: los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL), que eliminaron a varios activistas y agentes vascos que estaban escondidos en Francia. Estos actos ilegales recibieron el apoyo tácito del ministro del Interior. Los asesinatos no detuvieron el terrorismo vasco, sino que sirvieron únicamente para poner en cuestión la competencia y la honestidad del Gobierno democrático de España a ojos del pueblo vasco. Afortunadamente, el alcance de la guerra sucia salió a la luz gracias a la prensa española y a los magistrados que llevaron a cabo una investigación, y algunos de los políticos y agentes de policía culpables fueron encarcelados[42].

Las democracias no deberían estar involucradas en la autorización de grupos de ataque. Los británicos enviaron una brigada antiterrorista del ejército a Gibraltar para arrestar a un grupo de servicio activo del IRA.

Debido a que no cooperaron con la policía totalmente, la operación fue una chapuza y la brigada ejecutó a los tres agentes del IRA en la calle. El consiguiente escándalo, conocido como Death on the Rock (Muerte en el Peñón), dejó mala imagen de la república irlandesa y supuso la condena de los británicos en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos[43]. Más recientemente, una investigación británica reveló que las fuerzas de seguridad habían actuado en connivencia con los paramilitares protestantes para ejecutar a un destacado político nacionalista. Estos ejemplos demuestran lo difícil que es evitar que las fuerzas antiterroristas se tomen la justicia por su mano. Lo que relaja la responsabilidad es una maligna confluencia de rabia y miedo en el público en general, que envía el mensaje a las élites políticas y a sus agencias secretas de que cualquier cosa se permite siempre y cuando se obtengan resultados, y un poder ejecutivo que tiene cada vez menos ataduras —porque ya no teme el examen ni el control eficaz por parte de la Asamblea Legislativa o de las Cortes— y cree que puede «dejarse de contemplaciones» y actuar con impunidad.

La experiencia italiana, británica y alemana demuestra que la mejora del mando y el control de las operaciones antiterroristas es más efectivo que otorgar a estos grupos más poderes para hacer registros y detenciones o que recortar más las libertades de los ciudadanos. Los instrumentos decisivos de una operación antiterrorista eficaz son los grupos de élite que combinan la capacidad de los servicios de inteligencia con la capacidad para el ataque, que están unificados bajo un mando único y que rinden cuentas ante los tribunales y las asambleas legislativas hasta donde pueda ser compatible con la eficacia operativa.

Los juramentos de lealtad de los empleados del Gobierno o las prohibiciones de organización sindical de los servicios de seguridad se potencian a menudo como medidas indispensables para impedir la infiltración de los terroristas. La experiencia alemana del *Berufsverbot*, el veto a los radicales del empleo en el servicio público, resultó ser contraproducente, por violar tanto la libertad académica como la política y por ofender innecesariamente a grupos que si bien son críticos con la democracia alemana no son sus enemigos en ningún sentido. Se han defendido medidas análogas para prohibir la pertenencia a sindicatos y la actividad sindical en el Departamento de Seguridad Interior de Estados Unidos alegando razones de eficacia operativa, pero estas medidas parecen

calculadas para violar los derechos cuya defensa son la razón de la existencia de tal organismo[44]. Es más, los juramentos de lealtad y las restricciones sobre los derechos de asociación sindical parecen innecesarios si se llevan a cabo controles meticulosos como parte del reclutamiento para entrar al servicio del gobierno, siempre y cuando los datos utilizados en esos controles se pongan a disposición del público a través de la Ley de Libertad de Información.

Los carnés de identidad y los sistemas de identidad que utilizan identificadores biométricos se están convirtiendo en obligatorios con mucha rapidez para los ciudadanos de las democracias liberales, y aunque los activistas por los derechos han puesto objeciones, parece inevitable que su uso se extienda[45]. El Reino Unido ha anunciado hace poco que va a introducir paulatinamente un sistema de tarjeta de identidad nacional que se va a beneficiar de la más moderna tecnología biométrica. Llevar estas tarjetas va a ser obligatorio, primero para todos los extranjeros inscritos y luego para todos los ciudadanos[46]. Las razones de interés público a las que responden tales medidas están claras. Los ciudadanos que cumplen la ley desean métodos infalibles y fáciles de operar para asegurarse de que sus credenciales son aceptadas en los puntos de seguridad[47]. Desean implantar tales sistemas porque una identificación más precisa permitirá a las autoridades dirigir sus investigaciones con mayor exactitud. Una mayor precisión aumenta la libertad porque reduce las posibilidades de detención basadas en una identidad equivocada.

Sin embargo, los problemas de los carnés de identidad son graves. Cualquier sistema de colección de datos centralizado está abierto a que los terroristas se introduzcan en él y a que se produzcan abusos por parte de departamentos gubernamentales con excesivo celo. El reto fundamental parece ser establecer cortafuegos digitales entre grupos de datos diferenciados, de forma que el acceso a ellos esté limitado a quienes tienen autoridad legal para verlos. El principal problema administrativo es garantizar la seguridad, la integridad y la inviolabilidad de los registros de identidad nacional. Ya es posible, no obstante, mantener sistemas de datos claramente delimitados. Las compañías de tarjetas de crédito no deberían tener acceso a los antecedentes penales, los bancos de datos del carné de conducir, etcétera. Los gobiernos deberían tener un acceso estrictamente limitado a los datos bancarios y de crédito de los ciudadanos. Aunque los

grupos por las libertades civiles de Estados Unidos se oponen a los planes de tarjetas nacionales de identidad alegando que violan los derechos de privacidad y autorizan la intrusión del gobierno, parece haber una justificación como mal menor para implantar un plan nacional de manera regulada. El modo correcto de pensar sobre estos problemas no es poner objeciones por principio a un sistema de carnés de identidad, sino crear una legislación que restrinja los tipos de datos que se pueden recuperar mediante el carné nacional de identidad y asegurarse de que pueden acceder a ellos exclusivamente los agentes responsables de hacer cumplir la ley. Podría haber un tribunal con competencias sobre los registros de datos nacionales para evaluar las solicitudes de información así como las quejas de violación de la privacidad y de los derechos. Tal como están ya las cosas, la mayoría de los ciudadanos sabe que sus datos personales están a disposición de una gran cantidad de curiosos, desde los remitentes de correo basura, que siguen las huellas de sus transacciones en Internet, hasta las agencias que les niegan un préstamo. El problema es que todos estos sistemas no parecen estar regulados ni autorizados por el poder público. El sistema de carnés de identidad podría proporcionar el punto de entrada a nivel legislativo para la regulación de todos los bancos de datos digitales y la creación de un marco de recursos ante la violación de la privacidad.

Estas medidas no son necesariamente perjudiciales para la libertad de los ciudadanos ni resultan poco razonables, si el terrorismo cruza los límites nacionales, para permitir que las agencias que luchan contra los delitos domésticos puedan cooperar con las agencias de inteligencia internacionales. También podrían estar justificadas para dar a las brigadas antiterroristas los mismos poderes para realizar escuchas telefónicas y aplicar la vigilancia electrónica que ya emplea la policía en la lucha contra la droga y el crimen organizado. Pero este incremento del poder de la policía ha sido promulgado a toda prisa, por ejemplo en la Ley Patriótica de Estados Unidos y en la Ley C-36 de Canadá, y no parece que mantenga los poderes de registro, de detención y vigilancia bajo un control judicial suficientemente riguroso[48].

Si el terrorismo no ha logrado nunca desmoronar las democracias liberales, no es lógico que estas medidas puedan justificarse únicamente por motivos de necesidad. Pero esto no concluye el asunto porque, como he sostenido desde el principio, es una ilusión suponer que la respuesta

legislativa será alguna vez totalmente adecuada a las dimensiones del peligro terrorista. El dicho «Más vale prevenir que curar» es posiblemente lo que impulsa la mayoría de las reacciones a las amenazas, sean éstas reales o imaginarias. Lo mejor que se puede esperar es que si se aprueban más leyes de las que son necesarias, los grupos de libertades civiles y los grupos de presión de los intereses públicos se encargarán de ejercer una presión continua sobre las cámaras legislativas para que rescindan la legislación tan pronto como se perciba que es innecesaria. Si no podemos prevenir la exageración, podremos al menos corregirla después. Porque el testimonio histórico demuestra que aunque ninguna democracia ha sido jamás derribada por el terror, todas las democracias se han visto dañadas por él, sobre todo por sus propias reacciones exageradas. El lento crecimiento de poderes innecesarios en los códigos es una forma de que el daño causado por los ataques terroristas perdure mucho tiempo después de que el peligro haya pasado. Podar las leyes del poder innecesario es una forma, aunque sea a posteriori, de reparar el daño que el terrorismo ha causado al equilibrio entre la libertad y el orden en las sociedades democráticas.

Cuando los terroristas arremeten contra las democracias constitucionales, una de sus intenciones es persuadir a los electorados y a las élites de que los puntos fuertes de esas sociedades, es decir, el debate público, la confianza mutua, las fronteras abiertas y las restricciones constitucionales sobre el poder ejecutivo son sus puntos débiles[49]. Cuando las virtudes se ven como defectos, es fácil abandonarlas. Si ésta es la lógica del terror, entonces las sociedades democráticas deben encontrar un modo de continuar viendo sus aparentes puntos vulnerables como una forma de fortaleza. No se requiere nada especial. Significa simplemente que aquellos que están al frente de las instituciones democráticas tienen que hacer su trabajo. Necesitamos jueces que entiendan que la seguridad nacional no es una carta blanca para la abrogación de los derechos individuales; una prensa libre que ponga al descubierto la información que el ejecutivo puede querer alterar o retener en busca de la seguridad nacional; una asamblea legislativa que no permita que la seguridad nacional le impida cumplir con su función de control sobre el poder ejecutivo. Si el sistema de control y equilibrio constitucional sigue funcionando con eficacia, es decir, si el poder sigue estando sujeto a la prueba de justificación mediante procedimiento

contradictorio, no hay razón para temer que la guerra contra el terror nos lleve a traicionar los valores por los que estamos luchando.

4
LA FORTALEZA DE LOS DÉBILES

> La prudencia, claro está, aconsejará que no se cambie por motivos leves y transitorios gobiernos de antiguo establecidos; y, en efecto, toda la experiencia ha demostrado que la humanidad está más dispuesta a padecer, mientras los males sean tolerables, que a hacerse justicia aboliendo las formas a que está acostumbrada. Pero cuando una larga serie de abusos y usurpaciones, dirigida invariablemente al mismo objetivo, demuestra el designio de someter al pueblo a un despotismo absoluto, es su derecho, es su deber, derrocar ese gobierno y establecer nuevos resguardos para su futura seguridad.
>
> Declaración de Independencia de Estados Unidos, 1776

I

El terrorismo es una forma violenta de política, y la razón por la que es peligroso es precisamente porque es político. Los terroristas representan causas y quejas y afirman que hablan en nombre de millones de personas[1]. Si el terrorismo es una forma de política, ha de lucharse contra él con la fuerza de los argumentos y no sólo con la fuerza de las armas. Una guerra contra el terror que no esté guiada por una clara estrategia política con el fin de obtener el apoyo para un gobierno democrático y reducir el apoyo al terror, está abocada al fracaso. De hecho, es un error valorar la eficacia de las acciones militares o políticas con independencia de su impacto político. Una operación que aplasta una célula terrorista pero que aleja a una población entera de espectadores inocentes no es un éxito, es un fracaso.

Está claro que las tácticas de una guerra contra el terror tienen que estar centradas en una estrategia política a largo plazo. Pero, si nos preguntamos qué estrategia exactamente, la respuesta depende de la clase de terrorismo a

la que tenga que enfrentarse un estado y de los tipos de reivindicaciones que hagan los terroristas. En este capítulo quiero distinguir entre diversas formas de terrorismo, identificar las reivindicaciones políticas que los terroristas utilizan para justificar la violencia contra los civiles y proponer estrategias políticas para derrotarlos.

Hay seis tipos de terrorismo diferentes que deben ser identificados y cada uno de ellos exige su propia respuesta política:

- el terrorismo insurrecto, cuya meta es el derrocamiento revolucionario de un estado,
- el terrorismo individualista o centrado en un asunto, cuya meta es la publicidad de una única causa,
- el terrorismo de liberación, cuya meta es el derrocamiento de un régimen colonial,
- el terrorismo separatista, cuya meta es lograr la independencia de un grupo étnico o religioso subordinado dentro de un estado,
- el terrorismo de ocupación, cuya meta es echar a una fuerza ocupante del territorio adquirido mediante una guerra o conquista,
- el terrorismo global, cuya meta no es la liberación de un grupo concreto sino infligir daños y humillación a un poder global.

En el capítulo anterior se ha examinado el primer tipo, el terrorismo revolucionario que intenta lograr el derrocamiento de un estado. Las democracias liberales se han deshecho de este reto mediante una combinación de concesiones políticas a los grupos excluidos y unas medidas antiterroristas implacables. El segundo tipo de terrorismo, el terrorismo individualista, ejercido por un único individuo o un pequeño grupo como protesta por un asunto concreto, requiere una respuesta diferente. El atentado de Timothy McVeigh contra el edificio federal de Oklahoma City se ajustaría a este patrón, como lo harían los atentados con bombas perpetrados por los que hacen campaña contra el aborto en las clínicas donde se practican los mismos. Un subgrupo del terrorismo individualista sería el ataque de Aum Shinrikyo contra el sistema de metro de Tokio, iniciado por un pequeño grupo fascinado por el líder de una secta[2].

Cualquiera que desee desafiar a la democracia liberal, pero que carezca del apoyo político para hacerlo pacíficamente, seguramente va a considerar

romper el tabú de la democracia contra la violencia política. De modo que si una persona cree que el aborto es un asesinato puede sentir, ante la continua negativa del electorado de Estados Unidos a criminalizar el aborto, que poner bombas en las clínicas o matar a los que propician el aborto es un último recurso justificado. Ya que no puede persuadir a la mayoría de sus conciudadanos para que le sigan, la única opción que le queda es conformarse con las normas de la mayoría o implicarse en el terror. Una vez roto el tabú, la debilidad puede transformarse en fortaleza.

Dado el número de posiciones minoritarias que no tienen ninguna posibilidad de éxito político en los estados modernos, se deduce que el riesgo de violencia política no va a estar nunca ausente de la política democrática, especialmente si los márgenes de la cultura política fomentan la creencia, en palabras de Barry Goldwater, de que «el extremismo en defensa de la libertad no es algo perverso»[3]. Este tipo de absolutismo verbal es peligroso en cualquier orden político, pero lo es en especial en un orden que se toma la libertad seriamente, porque algunas figuras marginales con toda certeza van a hacer uso de su libertad de credo y de opinión y la van a convertir en una obligación de matar. En su extremismo, McVeigh puede haber sido un loco solitario, pero hablaba también con un talante profundamente americano, «el estilo paranoico de la política de Estados Unidos», y creía realmente en la libertad de su país, o al menos en la versión que se había hecho él, con una seriedad escalofriante[4]. El terrorismo, por lo tanto, no es simplemente una amenaza externa a la política democrática, sino que es parte intrínseca de la misma.

No hay soluciones fáciles para el terrorismo individualista o centrado en un asunto. La utilización de la ley para restringir las opiniones incendiarias, extremistas o llenas de odio pueden cercenar las garantías de la libertad de expresión. Al mismo tiempo, los discursos llenos de odio son a menudo el preludio de actos llenos de odio. Esperar a que se lleven a cabo los actos puede exponer a grupos inocentes a un peligro grave. Los estados europeos y canadienses están más dispuestos a prohibir y castigar estas formas de discurso que Estados Unidos[5]. Una estrategia política sobre el terrorismo tiene que distinguir entre la defensa del orden y la defensa de los valores. Los que desafían los valores de la mayoría no son forzosamente o ni siquiera generalmente una amenaza para el orden público. A fin de cuentas, a menos que el argumento político incite de manera activa a un grupo a

cometer actos de violencia, parece prudente, en especial en las sociedades que cuentan con una pluralidad de opiniones religiosas y seculares que compiten entre sí, no permitir que el factor del orden público anule la libertad de expresión o la libertad religiosa. Es más, los fundamentos del orden público son con frecuencia una farsa para practicar la censura, como en el caso de un general francés que fue condenado por incitación al odio por publicar un libro sobre sus experiencias en la Argelia francesa que venía a ser una justificación de la tortura[6]. Justificar la tortura en un contexto histórico específico parece algo totalmente diferente a la incitación activa. Los agitadores deberían ser sometidos a las penas legales sólo cuando pasen del discurso de odio al apoyo activo de los actos terroristas o a cometer delitos de odio.

Sin embargo, es aún más importante la manera en que la opinión pública reaccione ante el terrorismo individualista o centrado en un asunto. El atentado con bomba de Oklahoma no ganó adeptos a favor de la causa de McVeigh sino que tuvo el efecto de desacreditar a los movimientos de las milicias que la instigaban. Cuando las atrocidades terroristas suscitan apoyo o complicidad pasiva, se hacen peligrosas. Como observó Dostoievski en Rusia, en la década de 1870, más alarmante aún que las atrocidades esporádicas de las bombas de unos revolucionarios nihilistas aislados fue el fracaso casi total de las élites en unirse en torno al régimen zarista[7]. La única defensa de una sociedad contra el terror individualista es unirse y convencer a otros reclutas potenciales de que es una causa sólo apta para solitarios. Esto se puede lograr siempre que las sociedades democráticas consigan persuadir a la mayoría de sus gentes de que existen mecanismos constitucionales pacíficos para la resolución de las injusticias y que aquellos que utilizan la violencia en una democracia lo hacen de forma ilegítima.

II

Pero ¿qué hemos de decir cuando los remedios constitucionales pacíficos no existen? Muchos estados democráticos liberales han negado tales remedios a las poblaciones coloniales; otras democracias han retenido a

grupos étnicos dentro de sus territorios contra su voluntad, y algunos han sometido a ciertas poblaciones a una ocupación permanente. Todos los tipos de terrorismo que yo he denominado de liberación, de ocupación y separatista han estado dirigidos al intento de gobernar a otros sin su consentimiento: regímenes coloniales, tiranía de la mayoría étnica u ocupación militar. El principio de la sabiduría de cualquier estrategia política contra el terror es que las democracias no deberían tratar de gobernar a otros sin su consentimiento. El hacerlo coloca a las democracias en el lado equivocado del núcleo de su propia premisa: el derecho a la autodeterminación. Este derecho fue elaborado por primera vez en el escenario internacional por Woodrow Wilson en la Conferencia de Versalles de 1919, como principio que orientara la eliminación de los decadentes imperios europeos[8]. Desde entonces ha guiado la liberación de los pueblos coloniales.

Toda la resistencia anticolonial a la dominación imperialista después de 1945 —en India, Indonesia, Argelia y Vietnam— estaba justificada en términos de la democracia. La resistencia anticolonialista se impuso en parte porque las democracias coloniales no se atrevieron a oponer resistencia a la propia democracia ni tuvieron la osadía de proteger a sus minorías de colonos a cualquier precio. En todas estas luchas, el terror dirigido principalmente a las minorías de colonos era la táctica elegida, ya que los grupos comprometidos con la lucha armada no tuvieron nunca la capacidad suficiente para desafiar directamente a las fuerzas del ejército de los poderes coloniales. En la guerra de la independencia de Argelia, el Frente de Liberación Nacional (FLN) utilizó los atentados terroristas para radicalizar a la población argelina y empujarla en brazos de la lucha de liberación, para desmoralizar a los habitantes franceses, los *pieds-noirs,* y para obligar al Gobierno francés a reconocer que su superioridad militar no podría imponerse. Los terroristas del FLN se describían a sí mismos como los auténticos representantes del pueblo argelino, pero el hecho de que recurrieran al terror demostraba lo contrario: que no contaban, al menos al principio, con el suficiente apoyo popular para vencer a la autoridad colonial por medios no violentos. Al mismo tiempo, las autoridades coloniales francesas se describían a sí mismas como el gobierno legítimo de todo el pueblo argelino, tanto francés como árabe, pero el hecho de tener que recurrir pronto al terror de Estado demostraba lo contrario: que sólo

podrían mantener el imperio colonial mediante la fuerza y la violencia. El terror, tanto por parte de los insurgentes como por parte del Estado, era una confesión de su debilidad estratégica[9].

Los franceses se vieron impulsados a involucrarse con el terror «pour encourager les autres», para controlar a aquellos a los que ya no eran capaces de persuadir. Cualquier estrategia política contra el terror tiene que sacar la lección de que la fuerza está abocada al fracaso como mecanismo de control cuando se ha perdido el consenso. Y lo que es peor, la fuerza, cuando le falta el consenso, tiende a estar fuera de control. Cuando las poblaciones están resentidas y expresan su odio, la tentación de deshumanizarlas se hace irresistible y lo que comienza siendo coerción puede terminar siendo terror.

Al final, los franceses concedieron la independencia, no porque fueran derrotados militarmente, sino porque la República francesa no podía sostener por más tiempo los costes políticos de una guerra indefinida por el control. De Gaulle salvó a la República francesa del desastre, pero al precio de sacrificar a la minoría de colonos y a sus aliados argelinos. Terminar con las amenazas terroristas que había allí supuso hacer una elección especialmente dolorosa entre tratar de gobernar a una población colonial en contra de su consentimiento y sacrificar los intereses de las minorías de colonos, aunque eran miembros de su propia comunidad política. Al elegir de forma inequívoca, De Gaulle salvó a Francia del horror de la guerra contra el terrorismo.

Esta misma lógica de los males menores se puede aplicar con obviedad manifiesta en el caso de Israel, donde la concesión del derecho a la autodeterminación de los palestinos, que sería obviamente la estrategia política adecuada para reducir los atentados terroristas en Israel, exige simultáneamente que el Estado israelí retire por la fuerza a los colonos que creen tener el mismo derecho a la tierra. Sacrificar los intereses de una minoría del propio pueblo es justificable sólo con la condición de que garantice una mayor seguridad para la mayoría. Hasta ahora, toda estrategia política eficaz contra el terror se ha ido a pique porque los israelíes no creen que el sacrificio de la minoría de colonos vaya a conseguir suficiente seguridad para la mayoría.

Cuando la autodeterminación en cuestión es una reivindicación étnica de secesión del territorio de un Estado, el Estado dominante debe encontrar

una forma de aplacar la reivindicación sin sacrificar su propia soberanía o integridad territorial. Cuando un Estado considera que su territorio es indivisible y un grupo étnico reclama que el territorio que persiguen es esencial para su propia supervivencia, la violencia es inevitable[10]. En Sri Lanka, los Tigres de Tamil han recurrido al terror, creyendo que las muertes de civiles obligarían al gobierno a otorgar la separación. En una situación como ésta, los terroristas no pueden prevalecer contra el ejército y el ejército tampoco puede imponerse a los terroristas, produciéndose un estancamiento en el que sólo los civiles sufren y mueren. La única salida es el diálogo político auspiciado por gobiernos de fuera, un diálogo que pueda dar lugar a un compromiso: satisfacer las legítimas reivindicaciones de los tamiles de contar con un autogobierno federal sin sacrificar la unidad del Estado de Sri Lanka, y sin exponer a los tamiles del sur o a los cingaleses del norte a la limpieza étnica. No es suficiente, en otras palabras, con detener la violencia terrorista. También es esencial encontrar una solución política a los dilemas de la seguridad de las minorías, que van a sentirse sin duda abandonadas cuando cada una de las partes consiga lo que desea políticamente.

En estos tres casos —Argelia, Israel, Sri Lank— donde el terrorismo surge como táctica para poner fin al dominio colonial, a la ocupación o a la negación de los derechos de una etnia, es posible esbozar lo que podría venir a ser una estrategia política contra el terror, y ver las razones por las cuales tales estrategias entrañan tantas dificultades. Exigen sacrificios políticamente dolorosos de los derechos y de las reivindicaciones del propio pueblo a fin de asegurar la paz con el enemigo. Pero una vez que se han hecho los sacrificios políticos, puede ponerse fin al terrorismo. La retirada de los franceses de Argelia dio fin al terrorismo. Una forma significativa de autogobierno democrático en las áreas tamiles podría terminar con el terrorismo en Sri Lanka. La formación de un estado para los palestinos podría poner fin al terrorismo contra Israel, al menos por un tiempo.

Sin embargo, las concesiones políticas de las democracias no pueden tener éxito a menos que los terroristas y las comunidades que les apoyan estén dispuestos a aceptar la legitimidad de base del derecho a la supervivencia del Estado democrático. En el caso de Israel, es precisamente esto lo que no reconocen sus enemigos. Hamás, Hezbolá y otros grupos terroristas no están luchando por una solución con dos estados, sino para

conseguir un único Estado palestino que sería construido sobre las ruinas de la nación israelí[11]. Este hecho plantea un dilema para Israel: las concesiones que se hagan a los grupos que se niegan a aceptar el derecho a existir del Estado sólo van a producir más terror. Poner fin a la ocupación de los territorios palestinos es el requisito esencial para la paz y la seguridad en Israel, pero sólo si los grupos palestinos aceptan que la mitad del pastel es mejor que nada y que eso es lo que van a conseguir jamás.

Las estrategias políticas tienen posibilidades de funcionar sólo cuando ambas partes aceptan un reconocimiento político mutuo. El Estado democrático tiene que reconocer que el grupo terrorista representa una reivindicación válida, aunque sus métodos sean inaceptables, y los terroristas tienen que aceptar que algo es algo y que la mitad del pastel es un acuerdo honorable.

No obstante, la dificultad estriba en que el lenguaje de la justicia y de los derechos humanos se utiliza generalmente como una trampa moral, como un reclamo victorioso para sentirse con autoridad de negar los derechos de los que se oponen a ello. Los grupos oprimidos argumentan con frecuencia como si la realidad de su situación soslayara cualquier negociación ulterior. Pero de hecho no hay nada intrínsecamente justo en ninguna reivindicación de autodeterminación. Es más, una compite normalmente con otra, como la reivindicación palestina compite con la israelí, como las reivindicaciones nacionalistas compiten con las unionistas en Irlanda del Norte. En vez de ofrecer las bases para un reconocimiento mutuo, los derechos humanos han reforzado a menudo la creencia de que las reivindicaciones morales propias son triunfos y que por tanto merecen prevalecer sobre el oponente. Hablar de derechos hace en realidad más difícil la búsqueda de acuerdos y de consenso [12], cuando los acuerdos pueden ser el único modo posible para conseguir cualquier objetivo político.

A pesar del hecho de que el derecho a la autodeterminación ocupa un lugar preferente en los dos pactos internacionales principales de derechos, no todas las reivindicaciones de autodeterminación son válidas[13]. En 1965, la población blanca de Rodesia declaró la independencia para evitar que los británicos, bajo el gobierno de la mayoría, concediera la independencia a la población negra de Rodesia. La reivindicación de los blancos era injusta porque trataba de evitar que la mayoría del país pudiera dirigir sus propios asuntos. Aunque los blancos podían reclamar un derecho

a permanecer en su tierra de origen y mantener sus propiedades y todos sus derechos democráticos, no podían negar a la mayoría el derecho a gobernarse por sí misma. Por consiguiente, la reivindicación de autodeterminación no es válida si a la vez niega a otro pueblo su derecho a la libertad.

Siguiendo el mismo razonamiento, Israel tiene una reivindicación, que se basa en una historia de asentamientos continuos, en sus tradiciones religiosas y en la historia del Holocausto, del derecho a tener un Estado sobre una cantidad suficiente de territorio en Palestina que garantice la libertad de su pueblo y la seguridad frente a los atentados. Pero su reclamación de esa tierra está condicionada a permitir a los palestinos, que tienen una historia semejante de ocupación continua y una reclamación semejante de tradición religiosa, el mismo derecho a tener la suficiente tierra que garantice su libertad y su seguridad. Las tierras confiscadas por las fuerzas armadas israelíes en la guerra de 1967 no pueden ser retenidas perpetuamente, como parte de la reivindicación de Israel a su autodeterminación, ya que fueron adquiridas mediante la conquista y las han mantenido mediante la ocupación militar coercitiva. En otras palabras, no hay nada en la reivindicación palestina ni en la israelí que les otorgue un privilegio moral a la una sobre la otra. Ambas son reivindicaciones semejantes sobre el mismo trozo de territorio, y si se ha de hacer justicia a cada una, ninguna puede tenerlo todo.

Los derechos humanos como lenguaje de igualdad dictan el respeto y el reconocimiento mutuo de las reivindicaciones morales que compiten entre sí. Si esto es así, los derechos humanos especifican dos normas éticas acerca del modo en que se debe librar la lucha por la autodeterminación. El derecho a la vida condena la violencia y los compromisos de igualdad de los derechos humanos instan al respeto por las reivindicaciones razonables de los demás. Por ello, la búsqueda de la autodeterminación está sustancialmente limitada por los propios principios de los derechos humanos.

Buenos consejos, puede decirse, pero es poco probable que tengan valor alguno en el mundo real. Decir a los palestinos que no recurran a la violencia y que reconozcan los derechos de los israelíes presupone que la otra parte está dispuesta a negociar de buena fe. La historia de los últimos cincuenta años no alienta semejante apuesta. La memoria histórica les da a

ambas partes razones para pensar que la violencia merece la pena, es más, que la violencia es la única táctica que merece la pena. Hacer un llamamiento a los palestinos para que vuelvan a la senda de la no violencia podría significar condenarlos a una Palestina reducida al tamaño de un bantustán. Hacer un llamamiento a los israelíes para que satisfagan una demanda de autodeterminación apoyada por el terrorismo es pedirles que hagan concesiones sin garantías de que su propio derecho a la existencia será por fin reconocido.

El perfeccionismo moral —en este caso las bienintencionadas condenas de la violencia y las órdenes judiciales para reanudar la negociación— será recibido a menudo como una estrategia para mantener a los débiles sometidos y ratificar los privilegios de los fuertes. Desde luego así es como serían tomados mis argumentos si fuera a un campo de refugiados palestinos en los territorios ocupados o en Gaza.

Se podría argumentar que si esos dos principios —de no violencia y de deliberación— hubieran sido respetados por los palestinos en su lucha, ahora podrían estar en posesión de un Estado viable propio, en vez de hallarse atrapados en la pesadilla de una guerra sin fin, bajo una ocupación militar permanente. Pero, aunque fuera cierto, es una verdad hipotética. No sabemos qué hubiera pasado si los palestinos hubieran estado dirigidos por líderes no violentos o si el sionismo hubiera entendido la locura y la injusticia de negar los derechos a los palestinos. El hecho de que los antepasados de alguien implicado en una lucha no se comportaran con justicia o con prudencia no invalida las reivindicaciones políticas actuales. La historia no es una excusa. Solamente elimina posibilidades, y si ha eliminado la posibilidad de utilizar medios no violentos para llevar a cabo la lucha, entonces puede que el pueblo tenga que emprender el camino de la violencia. Debemos considerar seriamente la afirmación de que exigir a los débiles respetar los derechos humanos significa entregarlos, indefensos, a la implacabilidad de los fuertes.

Este razonamiento por parte de los débiles es la justificación ética fundamental de los actos de terror. Cuando un Estado o poder ocupante posee una contundente fuerza militar, la gente que lucha por la libertad reclama que ellos estarán abocados a la derrota si restringen su lucha a la protesta no violenta. Por otra parte, si toman el camino de la resistencia armada y desafían al poder militar del contrario, también serán aplastados.

La única táctica que convierte su debilidad en fortaleza es el terrorismo, golpear al enemigo en el punto más vulnerable: su población civil.

No se trata sólo de un razonamiento táctico a favor de la guerra asimétrica, es también una justificación moral. Los débiles tienen que tener derecho a luchar sucio, de lo contrario los fuertes los ganarían siempre. Si se les obliga a los débiles a luchar limpio, la injusticia triunfará siempre. En este sentido, la justificación ética adquiere aquí la forma del argumento del mal menor. Para vencer al mal mayor de la injusticia y la opresión, los débiles deben tener derecho a recurrir al mal menor de la violencia terrorista. Si no tienen este supremo derecho como último recurso, estarán condenados a estar sometidos eternamente.

No podemos aconsejar a los oprimidos con la beatería de que a los débiles les sería más útil no renunciar a su elevada base moral. Algunas veces es cierto históricamente, pero es un consejo de perfección que los débiles tienen razón en rechazar cuando son los fuertes los que esgrimen ese argumento.

Por otra parte, los principios mismos de los derechos humanos no son una ética de la resignación, sino un llamamiento a la lucha. La tradición política liberal europea que alimentó la idea de los derechos naturales, esto es, humanos, reservaba explícitamente a los débiles el derecho de alzarse en revueltas contra la intolerable opresión de los fuertes. ¿Qué otra cosa es el capítulo sobre la disolución del gobierno en el *Segundo Tratado* de John Locke, sino la justificación de la revolución cuando se han usurpado las libertades fundamentales?[14]. ¿Qué otra cosa es la Declaración de Independencia de Estados Unidos sino una defensa razonada de la necesidad de la violencia política para derrocar la opresión del imperio?[15]. Por supuesto que la Declaración de Independencia no era una justificación para el ataque terrorista a los civiles, pero sí justificó actos de violencia política dirigidos a las fuerzas armadas británicas y a las instalaciones del Gobierno.

En otras palabras, parte de la dificultad que encuentran las democracias para construir una respuesta política al terrorismo radica en el hecho de que sus propias tradiciones políticas no condenan la violencia política en todas las circunstancias. Si los revolucionarios estadounidenses no se hubieran levantado en armas y no hubieran derramado sangre, no hubieran conseguido la libertad. La idea de los derechos como un conjunto

codificado de compromisos supremos puede justificar el recurso a la violencia para protegerlos, restaurarlos o establecerlos frente a la tiranía o la usurpación[16]. Los derechos no serían reivindicaciones fundamentales si no valiera la pena defenderlos, en caso necesario, al precio de la propia vida.

Pero el derecho a la revolución no es un derecho humano. Se inserta dentro de la tradición liberal, pero la revolución en sí misma no está justificada dentro del léxico de los derechos humanos. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 limita la revolución a su preámbulo: «Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión». Esta declaración no refrenda el derecho a la rebelión, pero asevera que la rebelión se hace inevitable cuando se niegan los derechos esenciales. Las resoluciones de la Asamblea General de los años sesenta y setenta justifican el derecho de los pueblos que sufren la dominación racista o colonial o la ocupación extranjera a adoptar todos los medios necesarios para obtener la libertad[17]. Pero estas mismas resoluciones también ponen cuidado en refrendar la soberanía de aquellos estados que ya han logrado su independencia nacional, intentando así cerrar la puerta al derecho a la revolución de los pueblos que sufren dentro de los estados formados recientemente en la era poscolonial[18]. Mientras que el derecho internacional privilegia claramente la soberanía del Estado, no niega la legitimidad de la violencia contra la ocupación o el dominio colonial.

Si la ocupación extranjera o la dominación colonial son un mal mayor, ¿qué males menores se pueden justificar por el derecho a la autodeterminación? Al considerar este asunto, tenemos que desplazarnos por completo del epígrafe de los derechos humanos y guiarnos de acuerdo con las leyes de la guerra. Los dos sistemas éticos están vinculados[19]. Cuando un Estado ha declarado la guerra sobre sus propios ciudadanos y ellos toman las armas para resistir, las leyes de la guerra intentan salvar lo que pueda ser salvado del impulso humanitario de los derechos humanos una vez que la violencia ha comenzado. Estas leyes no tratan, por lo general, de definir cuándo está justificado o no el recurso a la violencia. Pero en un caso el Protocolo Opcional de 1977 a la Convención de Ginebra acepta implícitamente que la lucha armada puede estar justificada contra «la

dominación colonial y la ocupación extranjera» así como contra «los regímenes racistas». Como es lógico, Israel y Estados Unidos han rehusado ratificar este protocolo, sosteniendo que la Convención no tiene que proporcionar justificaciones *ad bellum*, sino más bien reglas de conducta *in bello*. Aunque el protocolo legitima de hecho estas luchas armadas como una causa justa, insiste en que incluso una causa justa debe observar las mismas reglas de proporcionalidad e inmunidad civil que gobiernan la conducta de los soldados regulares y de un conflicto armado regular[20]. En otras palabras, que incluso cuando la lucha armada contra la opresión esté justificada los ataques contra los civiles siguen siendo violaciones.

La idea misma de inmunidad civil ilustra la diferencia entre el marco universalista de los derechos humanos y el marco particularista de las leyes de la guerra. Las leyes de la guerra distinguen minuciosamente entre el estatus moral de una diversidad de combatientes, no combatientes, civiles, militares, prisioneros y personal médico, mientras que los principios de los derechos humanos rechazan explícitamente las discriminaciones morales basadas en el estatus. Desde la perspectiva de los derechos humanos, la inmunidad de los civiles es un principio moral incoherente e inconsistente con el respeto debido a todos los seres humanos por igual. Desde la perspectiva de las leyes de la guerra, la inmunidad civil es el principio que conserva alguna medida de discernimiento ético en medio de la brutalidad del combate[21].

La lógica de la inmunidad civil es restringir el combate al menor número posible de combatientes, limitarlo a aquellos con capacidad de defenderse a sí mismos con las armas. Como ha argumentado Michael Walzer, la lógica de ofrecer protección a los civiles pero no a los combatientes armados radica en la gran diferencia que hay entre ambos en cuanto a su capacidad de defenderse[22]. Una razón adicional es que en las sociedades donde el alistamiento es voluntario, aquellos que llevan un uniforme lo hacen por voluntad propia y es de esperar, por lo tanto, que paguen el precio de su elección. Los civiles no han hecho esta elección y por ello debería evitarse que fueran puestos intencionadamente en el punto de mira.

Habitualmente, los terroristas justifican la selección de los civiles como objetivo negando la inocencia moral de estos últimos, insistiendo en que los colonos civiles que se aprovechan de una ocupación colonial injusta no tienen derecho a permanecer inmunes al ataque, ya que son ellos los

beneficiarios o los cómplices de la injusticia. Si los colonos van armados, si prestan su ayuda en las operaciones militares contra el otro bando, puede haber alguna justificación para esa reclamación de que se convierten en un blanco legítimo. Pero, como los terroristas rara vez, por no decir nunca, limitan sus operaciones a estos tipos de colonos, esas justificaciones no cubren la mayoría de sus acciones, que se dirigen hacia aquellos que están desarmados, así como a aquellos —niños y ancianos— que no tienen la capacidad de ayudar al poder militar. Por otra parte, la mayoría de los atentados terroristas parten de una convicción motivada por cuestiones raciales, étnicas o religiosas de que ciertas categorías de seres humanos no son merecedoras del estatus o la consideración moral. Violar la inmunidad de los civiles, por lo tanto, es asumir que los fines políticos nobles, como la lucha contra la injusticia, pueden justificar tratar a los seres humanos como un medio para alcanzarlos. Éste es el camino donde se asienta el nihilismo. Si los civiles del otro bando son blancos legítimos, no hay nada que impida dirigir los ataques al propio bando si comienza a denunciar la lucha o a resistirse a las extorsiones. Una vez que se abandona el principio de discernir cuidadosamente en el uso de la violencia, puede ser corrosivo para los principios que en primer lugar guían supuestamente la lucha por la libertad.

Si observamos las luchas de liberación nacional a través de la lente de los derechos humanos, estas luchas deben imponerse una disciplina de acuerdo a las dos reglas de la no violencia y la deliberación, lo que puede condenarlas al fracaso político. Si creemos que su opresión es tal que justifica la violencia como último recurso, entonces la ética de su lucha se aleja del terreno de los derechos humanos para adentrarse en el terreno de las leyes de la guerra. En cualquiera de los casos, las reglas morales básicas de la política internacional prohíben expresamente el poner a los civiles como objetivo.

Hay, por lo tanto, unas reglas éticas relativamente claras para la utilización de la violencia en apoyo de la lucha contra la opresión, la injusticia y la ocupación: como último recurso, cuando los medios no violentos y deliberantes se han agotado y cuando las fuerzas armadas obedecen a las leyes de la guerra. Por supuesto que esto limita la lucha por la libertad. No se puede hacer una guerra sucia, hay que dirigirse a objetivos militares, no civiles, pero al menos no se exige poner la otra mejilla cuanto

uno se enfrenta con la violencia y la opresión. Los que observan tales reglas merecen el nombre de luchadores por la libertad. Los que no las observan son terroristas.

Suponer que no hay distinción real entre los dos o que la distinción depende simplemente del punto de vista político de cada uno, es una falacia relativista. El problema de la distinción no es si está clara en teoría, sino si tiene sentido en la práctica. ¿Ha logrado realmente algún luchador por la libertad evitar convertirse en un terrorista? ¿Ha logrado alguna lucha armada resistir la tentación de poner a los civiles deliberadamente en el punto de mira?

Muchos movimientos de liberación —desde los revolucionarios cubanos hasta los insurgentes vietnamitas— se han preocupado por distinguirse de los terroristas. Dichos movimientos estaban luchando para asegurarse el apoyo internacional y la lealtad doméstica, y evitar la violencia indiscriminada es fundamental para asegurarse ambas cosas. Conseguir el reconocimiento de beligerante regular bajo la Convención de Ginebra es un primer paso para obtener el reconocimiento internacional para la propia causa.

Además, la regulación ética de la violencia es fundamental para el mantenimiento de la legitimidad de la guerra del pueblo entre la gente por la cual se hace la guerra. Así lo expresó el Che Guevara: «Creemos sinceramente que el terrorismo es un arma negativa, que no produce en manera alguna los efectos deseados, que puede volcar a un pueblo en contra de determinado movimiento revolucionario y que trae una pérdida de vidas entre sus actuantes muy superior a lo que rinde de provecho»[23].

La obtención del poder, como era evidente para el Che y los líderes de los movimientos de liberación de Angola, Mozambique, Vietnam y de todas partes, exige que el pueblo esté de tu parte. Aterrorizar a los informantes y quintacolumnistas, destruir los pueblos que rechazan tu causa o que prestan apoyo al gobierno puede suscitar indignación moral entre tus propios partidarios y debilitar la afiliación política a la causa.[24]

Sin embargo, sólo algunos insurgentes armados razonan como instaba a hacer el Che Guevara. Otros grupos insurgentes —las FARC de Colombia y el Frente Unido Revolucionario (RUF) de Sierra Leona— utilizan regularmente métodos terroristas para controlar el territorio y asegurarse la sumisión entre la población civil. Matar a los informantes, tomar rehenes

entre la población local o dedicarse a las ejecuciones sumarias, puede servir también de limitación al tratar de conseguir la obediencia de la población entre la que uno lucha y por la que supuestamente pelea. Aunque las palabras del Che son lo que les gustaría creer a los partidarios de los movimientos de liberación, es decir, que se encuentran entre el pueblo como pez en el agua, los movimientos de liberación han descubierto a menudo, de la misma forma que lo han hecho las fuerzas antiterroristas que se oponen a ellos, que cuando se enfrentan a la resistencia civil en sus zonas de operación es más eficaz extraer el agua y matar el pez.

Este caso se produce especialmente cuando un grupo insurgente es numéricamente pequeño y no goza del apoyo de las masas. Las atrocidades crean sobrecogimiento y temor, y compensan por la escasez numérica. En Sierra Leona, el RUF era una pequeña y anodina banda de maleantes con instinto depredador que supieron captar con nitidez que la amputación de manos y piernas y la desfiguración de rostros sería una palanca para dar ventaja a su ejército y producir un impacto político[25]. Los métodos terroristas pueden entenderse mejor como un intento de utilizar las atrocidades como táctica para compensar la debilidad militar y política.

Por otra parte, una vez que los movimientos de liberación alcanzan proporciones considerables y luchan en términos de relativa igualdad contra el oponente, entra en juego un conjunto de estimaciones diferente. Es posible que decidan que la conformidad con las leyes de la guerra puede hacerles obtener victorias políticas más fiables que continuar con el terrorismo, especialmente si su meta es el reconocimiento internacional y quieren hacerse con el poder estatal. Un ejemplo que vendría al caso sería el Umkhonto we Sizwe*,* el brazo militar del Congreso Nacional Africano (CNA). En noviembre de 1980, el CNA declaró su adhesión a la Convención de Ginebra, unos dieciocho años después del comienzo de la lucha armada contra el régimen de *apartheid* de Sudáfrica. Lo hizo para consolidar el apoyo entre los estados miembros de la ONU y para aventajar a su rival sudafricano. Como dijo el líder del CNA, Oliver Tambo, al explicar por qué estaba tan dispuesto a adherirse a la Convención de Ginebra, «lo hacemos con la conciencia de que no tomamos nuestros criterios de los de nuestros enemigos».[26]

Aunque no hay duda de que las declaraciones con elevados propósitos éticos contribuyeron al creciente aislamiento del régimen del *apartheid*, el

ala militar del CNA no se ciñó siempre a la distinción entre el combate legítimo y el terrorismo. Se llevaron a cabo atentados con bombas en bares de civiles y en iglesias, en tanto que la puesta en práctica de ejecuciones sumarias de los sospechosos de ser colaboradores o espías empañó la reputación del CNA. Una vez en el poder, se vio obligado a hacer un amplio ejercicio de autojustificación[27]. En sus alegatos ante la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, donde debía dar cuenta de estos abusos, el CNA, ahora en el gobierno, hizo un destacado uso de los argumentos del mal menor. El *apartheid* era un crimen contra la humanidad, sostenía el CNA, y la campaña militar contra el CNA había sido despiadada. Se produjeron errores y juicios injustos, pero éstos debían ser entendidos en el contexto de la lucha contra un mal mayor. Por otra parte, señalaba el CNA, no se puede esperar que un movimiento de guerrilla ejerza el mismo grado de control sobre sus agentes que una fuerza militar regular[28]. Este argumento, aunque de hecho sea probablemente cierto, se aproxima mucho a la reclamación de que los criterios que se aplican a los débiles deberían diferir de aquellos que se aplican a los fuertes. Semejante argumento se contradice con la firma de la Convención de Ginebra, cuyo lenguaje no admite un criterio para los estados y otro para las guerrillas.

Como demuestra el ejemplo del CNA, las luchas armadas por la libertad evitan el terrorismo cuando tienen incentivos para diferenciar su identidad moral de aquella de sus opresores y cuando estiman que dirigir los ataques contra civiles les haría perder tanto el valioso apoyo extranjero como el de la población local[29]. En Sri Lanka, por el contrario, el grupo de los Tigres de Tamil pusieron poco énfasis en conseguir apoyo internacional, al menos fuera de su propia diáspora étnica, en la creencia de que a la opinión internacional le era indiferente lo que ocurriera en su lejano país. Como resultado, el terrorismo tamil estuvo ciertamente más libre de ataduras y fue más sanguinario que el del CNA[30].

Cuando los insurgentes saben que el estado al que se oponen está protegido del oprobio internacional por otro estado fuerte, tienen pocos alicientes para poner freno a su conducta. Por ejemplo, la comunidad internacional ha permitido a los rusos actuar con mano libre en Chechenia. El resultado es que los chechenos han perdido todo aliciente para poner freno a su propia conducta y la lucha continúa en un limbo nebuloso, a salvo de la condena internacional[31]. Cuando a nadie le importa lo que

pasa, lo que domina es la barbarie. Los rebeldes del este de Congo no tienen incentivos para comportarse mejor, porque nadie les está observando[32]. Todo ello sugiere que la atención del resto del mundo tiene importancia. La condena del terror donde quiera que éste tenga lugar, la acción internacional coordinada para penalizar la financiación del terror, para negar el territorio a aquellos que cometen actos terroristas en un estado vecino; la extradición de los terroristas que buscan refugio en los países limítrofes y la intervención militar para proteger a los civiles aterrorizados por los grupos rebeldes serían medidas beneficiosas para evitar que las luchas por la autodeterminación incurran en las matanzas. Ante todo, los estados tienen que llegar a ser más consistentes en su condena de los métodos terroristas, ya sean cometidos por sus amigos como por sus enemigos. Juzgar a los amigos y a los enemigos según diferentes criterios es un juego peligroso, ya que el amigo de hoy puede muy bien convertirse en el enemigo de mañana. La complicidad o la connivencia de los estados con los métodos terroristas es la razón más importante por la cual el terrorismo continúa, y es por ello por lo que la política más importante que pueden adoptar los estados es negarse a prestar apoyo tácito o abierto a cualquier grupo que utilice el terrorismo, aunque lo hagan persiguiendo metas que el Estado apoya.

III

En los ejemplos que hemos venido considerando hasta aquí, se ha puesto de manifiesto que cuando los grupos armados tienen posibilidades reales de conseguir reconocimiento y de formar un Estado, pueden ser persuadidos para abstenerse del terrorismo. Cuando el éxito de su lucha depende de mantener el apoyo de las poblaciones locales, pueden también llegar a la conclusión de que refrenarse es más rentable que practicar atrocidades. Pero estos incentivos y factores para contenerse no son aplicables a todos los grupos terroristas. No hay factores semejantes para controlar la conducta de Al Qaeda. Ellos no tienen aspiraciones de constituir un Estado, y por tanto, no tienen alicientes para actuar de acuerdo a ninguna norma conocida. No están al servicio de una población concreta y están por lo tanto libres de las ataduras del código moral de sus partidarios y de la vulnerabilidad de éstos

ante las represalias. Parecen incluso indiferentes ante las muertes infligidas a las poblaciones musulmanas que viven o trabajan en la proximidad de sus objetivos. Esto es lo que los hace tan peligrosos. Ésta es también la razón por la que no se les puede comprometer políticamente, así que deben ser derrotados militarmente.

Al Qaeda es por tanto un tipo particular de terrorismo, que ya no está al servicio de la libertad de un pueblo ni se hace para derrocar a un estado determinado. Los nihilistas apocalípticos que atacaron a Estados Unidos el 11 de septiembre no dejaron tras de sí justificaciones de sus actos, ni nobles ni de ningún otro tipo. Su propaganda y sus justificaciones no iban dirigidas a un estado concreto que les negara el derecho de autodeterminación, sino que iba dirigida a Estados Unidos como la odiada capital imperial de una civilización materialista, secular y ajena. Los llamados mártires defendieron sus acciones con el lenguaje de la escatología islámica, no con el lenguaje de los derechos[33]. Es más, sus intenciones eran apocalípticas, no políticas: humillar al archienemigo del islam y asegurarse el martirio en el proceso. Es difícil ver, en principio, cómo unos actos que no van acompañados de reivindicaciones pueden satisfacerse políticamente. Si la meta del terrorismo no es ni conseguir territorios ni conseguir libertad, si su propósito es dar un golpe que reafirme la dignidad de los creyentes musulmanes al infligir horror y muerte a sus enemigos, entonces es difícil concebir una respuesta política de ninguna clase. Un ataque semejante no puede ser afrontado mediante la política sino únicamente mediante la guerra.

Pero no es esto todo lo que hay que decir al respecto. Puede que los que atacaron el 11-S no hicieran reivindicaciones, pero eso no ha impedido que sus partidarios en todo el mundo musulmán hayan reclamado que actuaron en nombre de los palestinos y en apoyo de los derechos de los creyentes a rezar en los lugares sagrados libres de extranjeros, es decir, de la ocupación de Estados Unidos. Es este eco de justificación lo que otorga al atentado su impacto imperecedero. No se trata exactamente de reclamaciones de derechos, ya que los extremistas musulmanes desdeñan el lenguaje de los derechos. Pero son una reclamación de justicia y cuando el terrorismo se apropia de la justicia es cuando alcanza su mayor grado de peligrosidad. Según demuestra un reciente estudio de Robert Pape, la mayoría de los atacantes suicidas han elegido el suicidio como táctica al servicio de un

propósito ético y político[34]. La reivindicación de justicia y una oportunidad de éxito son cruciales para encontrar nuevos candidatos a suicidas. Mejorar la seguridad interior, construir muros para dejar fuera a los terroristas, puede reducir sus posibilidades de éxito, pero a menos que se confronte la motivación básica del terrorismo, la percepción de injusticia, ninguna estrategia contra el terror puede tener éxito por medios puramente militares.

Al responder a esta percepción de injusticia, Estados Unidos se enfrenta al dilema de que desde 1945 ha estado aliado con regímenes árabes, como Arabia Saudí y Egipto, que han fallado a su pueblo y ahora se enfrentan a movimientos islamistas radicales que están sacando provecho de la desilusión de la gente con la modernización secular y nacionalista. Una respuesta política a Al Qaeda tiene que animar a estas élites asediadas a que permitan la competencia política y dejen paso a nuevas fuerzas sociales que sean capaces de ocuparse de los fracasos de estas sociedades en todo el mundo árabe. No faltan pensadores árabes y científicos sociales que son conscientes de los fracasos de sus sociedades y quieren enfrentarse a ellos sin ayuda ni injerencias externas[35]. Pero una reforma realista —mejorar las tasas de analfabetismo y educación femenina, abrir la economía a la competencia y ampliar la participación política— requiere un apoyo internacional constante y, a veces, requiere la presión de Estados Unidos sobre las élites reacias. Los recientes discursos de su presidente parecen comprometer a Estados Unidos a seguir justo esa estrategia[36]. Sin embargo, la dolorosa experiencia con Irán bajo el régimen del shah sugiere que presionar a los regímenes autoritarios para que se reformen puede ayudar a desencadenar la revolución islámica. No obstante, el temor de esa posibilidad no debería guiar la política hacia el apuntalamiento del *ancien régime* árabe. Hay versiones de la revolución islámica que sólo podrían dar como resultado la tiranía y hay versiones que podrían estar al servicio de los anhelos reprimidos del pueblo de conseguir justicia social y económica y participación política. La versión que se imponga dependerá del tipo de liderazgo islámico disponible en cada sociedad y no por encima de todo de la influencia de Estados Unidos. Una estrategia política para competir con Al Qaeda en el mundo árabe no puede funcionar si se supone que el islam y la democracia son incompatibles[37].

Sin embargo, aunque Al Qaeda reclama que tiene derecho a representar la reivindicación de justicia de las masas de musulmanes, es un error suponer que trata de lograr las reformas que aliviarían esta injusticia. El terrorismo de Al Qaeda no está dirigido a acelerar la reforma en el mundo árabe, sino a evitarla, está dirigido a conducir a esos regímenes acuciados por problemas a adoptar formas de reacción cada vez más autoritarias, desatando una revolución islámica popular que devolvería toda la región al año 700 d. C., a la época del califato.

Sería un error elemental considerar a los secuestradores del 11 de septiembre como auténticos representantes de las masas musulmanas. Sin embargo, sigue siendo esencial distinguir entre reconocer la legitimidad del terrorismo y reconocer la legitimidad de los motivos de queja. Se puede rechazar la primera premisa aunque se acepte la segunda. Es inevitable que, en respuesta a los atentados del 11 de septiembre, los dirigentes de las democracias liberales declararan un anatema moral sobre los que recurrieron a ellos. Sin embargo, la consecuencia de un anatema es declarar el fin de los procesos políticos de compromiso que representa una democracia liberal. Declarar la guerra al terrorismo conlleva el riesgo, en sí mismo, de poner en una situación comprometida los valores políticos que deberían orientar las relaciones incluso con los enemigos del Estado liberal. Si el terrorismo es realmente una política de los agraviados y si la democracia liberal está comprometida con las soluciones políticas a estos problemas, debería seguir dedicada a realizar esfuerzos prácticos para ayudar a las sociedades musulmanas a reformarse y a desarrollarse.

IV

Una respuesta política al terror exige la dolorosa admisión de que la injusticia prevalece en los estados árabes donde los terroristas encuentran sus nuevos adeptos. Lo cual no significa decir que la lucha violenta contra tal injusticia está justificada. Una cuestión crucial al valorar la moralidad de la violencia política es si puede pasar realmente la prueba del último recurso. Una y otra vez, los terroristas recurren a la violencia no como último recurso al que se acogen a su pesar después de que los medios

pacíficos de acción política se hayan agotado, sino como primer recurso. Los débiles llegan a la conclusión de que lo mejor es ir por el camino más rápido. Y el camino más rápido es matar a tantos civiles como sea posible para hacer que el mundo preste atención o para provocar a los del lado opuesto a lanzarse a una espiral de represión que hará que se les tilde de opresores injustos ante la opinión mundial en general.

Como ya he dicho, esto es lo que los franceses llaman *la politique du pire*. El propósito del terror es hacer imposibles las soluciones verdaderamente políticas. El terrorismo vasco moderno alcanzó su punto culminante no durante los años de la represión franquista, sino en los primeros años de la democracia española, cuando Madrid le concedió al País Vasco una autonomía considerable, consolidó los derechos de la lengua vasca e invirtió dinero en el desarrollo de su economía[38]. El terrorismo fue un intento de hacer fracasar una solución constitucional razonable de las reivindicaciones vascas. El propósito ulterior era intimidar a los partidos constitucionales de la región vasca, silenciar el apoyo a las reivindicaciones políticas de carácter federal, no violentas, para la transferencia de competencias del gobierno central al gobierno regional. En otras palabras, los grupos violentos, al carecer de posibilidades reales de éxito electoral dentro del orden constitucional, utilizaron la violencia para aumentar su influencia e intimidar a sus rivales, expropiando de ese modo la representación política mediante el uso de la fuerza.

El mismo modelo es evidente en el terrorismo irlandés. Los peores «Problemas», como se denomina a los disturbios localmente, no datan del periodo de la ascendencia protestante en Irlanda del Norte, sino de los años setenta, cuando el gobierno británico hizo por fin un intento concertado para compensar las carencias civiles, políticas y sociales de la población católica y para involucrar tanto a los protestantes como a los católicos en el reparto del poder[39]. La violencia terrorista de ambos bandos ha sido un intento de silenciar las voces razonables de las dos comunidades, para impedir que den su apoyo a soluciones constitucionales pacíficas.

En Sri Lanka, el terrorismo también se llevó a cabo de forma calculada para destrozar las posibilidades de reforma pacífica. Los atentados de Tamil Elam contra el gobierno de Colombo estaban diseñados para hacer imposible cualquier acuerdo de carácter federal que propiciara la transferencia de competencias desde el gobierno central y para forzar la

opción elegida por ellos —el Estado de los tamiles— tanto sobre los tamiles como sobre los cingaleses. Se enviaron mujeres terroristas suicidas para atacar a los políticos tamiles moderados, como Neelan Tiruchelvam, cuya única ofensa era su buena disposición para entablar el diálogo y proponer alternativas federalistas al separatismo[40].

En Palestina, el movimiento de liberación estuvo entregado a la violencia desde el comienzo mismo de su lucha contra «el ente sionista» a principios de los años cincuenta. Consiguió su primer éxito espectacular durante los Juegos Olímpicos de 1972, durante el periodo inicial de la ocupación israelí, cuando muchas voces dentro de Israel, incluido el primer ministro que fundó el Estado, David Ben-Gurion, se cuestionaban si la ocupación era compatible con un Estado judío y cuando podrían haber respondido a una campaña palestina de desobediencia civil pacífica. Debido a que ni siquiera se hizo un intento de probar estas vías, la legitimidad de la violencia palestina, incluso contra objetivos estrictamente militares, es dudosa. En una tónica similar, el recrudecimiento del terrorismo palestino de los años noventa coincidió con el proceso de paz de Oslo, que trataba de conseguir la creación del Estado palestino[41]. La campaña de terror de Hamás y de otros grupos insurrectos estaba diseñada para destruir el proceso de Oslo, desacreditar a los dirigentes israelíes y palestinos que estaban comprometidos con él y radicalizar a la población palestina a favor de una plataforma de rechazo basada en la negación del derecho de Israel a existir. Ninguna campaña de violencia puede justificarse en nombre de la autodeterminación si su premisa fundamental es romper la negociación pacífica y negar a otro pueblo el derecho a su existencia.

De este modo, aunque es posible justificar la lucha armada en defensa de la autodeterminación, es posible hacerlo únicamente bajo cuatro condiciones: las reivindicaciones justas del grupo deben haber sido confrontadas por la violencia; la falta de atención a estas reivindicaciones debe haber sido sistemática, duradera y sin visos de cambio; las reivindicaciones deben ser fundamentales para la supervivencia del grupo; la lucha debe respetar las leyes de la guerra y la regla de la inmunidad de los civiles. En ninguno de los casos anteriores —Palestina, Irlanda del Norte, el País Vasco o los tamiles— se cumplen estos requisitos.

Además del último recurso, otra prueba ética de la violencia política es si realmente sirve a los intereses de aquellos en cuyo nombre se lleva a cabo.

Los terroristas pueden afirmar que hablan por los débiles y los indefensos, pero una vez que comienzan los actos terroristas en nombre de la liberación se dirigen rápidamente no sólo contra el opresor, sino contra todos aquellos, dentro del grupo de los oprimidos, que se oponen a la utilización de medios terroristas, o a quienes han colaborado o trabajado con las fuerzas del lado contrario. La guerra contra los traidores, informantes, simpatizantes, quintacolumnistas y espías, o en otras palabras, la guerra contra su propio pueblo, es una característica imprescindible de cualquier campaña terrorista. Los terroristas argumentan que sus actos expresan la voluntad del pueblo, pero en realidad la violencia impone el silencio. En el País Vasco, en las áreas católicas de Irlanda del Norte, en las áreas tamiles de Sri Lanka y por último en Palestina, los grupos terroristas dominan sus poblaciones con la misma violencia que despliegan contra el opresor. En un mundo verdaderamente político, aquellos que están representados libremente otorgan el derecho de representación a quienes eligen. En el mundo antipolítico del terror, dicha representación, tal como existe, es una fachada que se mantiene mediante la intimidación y la violencia. En todas estas comunidades, desafiar las reglas de la minoría armada que afirma hablar en su nombre puede ser una sentencia de muerte.

Vista de esta manera, la violencia terrorista es por lo general un ataque preventivo del grupo terrorista contra la libre expresión política dentro de su propia población. Las campañas terroristas intentan tomar como rehén a la población en cuyo nombre afirman actuar. En lugar de utilizar medios realmente políticos para lograr la hegemonía dentro de su propia población, los terroristas utilizan la violencia para ese fin. Esta implacable represión se hace aún más indispensable debido a que esta población, y no sólo los terroristas, tienen que pagar el precio de las represalias y la contrarrepresión. De modo que la población civil de Palestina, la del área tamil de Sri Lanka, la del País Vasco, se encuentra a sí misma doblemente atrapada como rehén, primero por parte de los terroristas y luego por parte del Estado que trata de reprimirlos. En el proceso, el terrorismo no sólo les expone al horror de la violencia de las represalias, sino que confisca y silencia la capacidad política que tienen para articular sus propias demandas.

Las luchas terroristas dañan también el sistema político que una campaña de liberación esperaría crear cuando por fin se obtuviera la libertad. La

utilización de la violencia terrorista por parte de los luchadores por la libertad argelinos en los años cincuenta inculcó las matanzas políticas en la cultura de la Argelia de después de la liberación, de modo que en 1992, cuando la élite dirigente anuló unas elecciones que hubieran llevado a los islamistas al poder, tanto el Estado como los insurgentes no tenían que superar ningún umbral de repugnancia para recurrir al terrorismo. En la lucha subsiguiente, se perdieron sesenta mil vidas[42]. En Palestina, el terrorismo, así como las campañas antiterroristas de Israel, han destruido prácticamente las instituciones de la Autoridad Palestina y han hecho retroceder la reivindicación de los palestinos de formar un Estado. Incluso cuando por fin hayan conseguido su Estado, eliminar la violencia de la práctica de la política en una Palestina libre seguirá siendo una tarea central de la liberación.

Lo que sucede también es que cuando un pueblo utiliza el terror para conseguir la libertad y luego trata de mantener a la gente bajo la ocupación, el grupo oprimido tiene que copiar forzosamente el ejemplo político de sus opresores. La lucha sionista por el Estado en 1947 y 1948 conllevó actos de terrorismo dirigidos contra objetivos como el hotel King David, que alojaba tanto a personal militar como a civiles británicos[43]. Los atentados terroristas estuvieron dirigidos también a poblados árabes, como Dir Yassein, para forzar a los palestinos a huir[44]. El terrorismo judío no justifica el terrorismo palestino; no es el terrorismo judío el que enseña al terrorismo palestino: tienen modelos e inspiraciones completamente propios. Pero no hay duda de que facilita a los palestinos la reivindicación de la legitimidad de sus propios actos monstruosos. Las luchas políticas que utilizan el terror para lograr la libertad —y el sionismo no es una excepción — quedan expuestas a campañas terroristas que buscan vengar el terror al que han sido sometidos[45]. La conclusión es insoslayable: la utilización del terror para garantizar la libertad puede envenenar la propia libertad.

V

La respuesta política a la guerra del terror significa enfrentarse al dilema de negociar con grupos armados y decidir si los grupos asociados con la

violencia pueden jugar algún papel en la política legítima. Negociar es un acto de reconocimiento. Es imposible negociar con los grupos violentos sin otorgarles este reconocimiento y sin correr el riesgo de que ellos lo utilicen para hacer caer al Estado democrático en concesiones peligrosas. Por consiguiente, hay razones de peso para no negociar nunca con los grupos terroristas. Pero la mayoría de los estados democráticos, aunque rechazan la negociación directa con los violentos, abren canales de diálogo político con cualquier grupo comprometido con la no violencia que pueda hacer perder a los terroristas el apoyo de sus seguidores.

Debe darse a los débiles y a los oprimidos una alternativa política pacífica que les permita alzarse contra la violencia que se ejerce en su nombre. Debe dárseles la oportunidad de negarse a permitir que sus hijos e hijas sean reclutados. Deben tener la opción de negarse a votar por partidos que tengan cualquier conexión con la violencia. Debe dárseles la oportunidad de negarse a cobijar o a mantener silencio sobre los terroristas armados que viven entre ellos. Esta sublevación sólo puede ocurrir cuando los estados democráticos alientan a los competidores políticos de los violentos. El proceso de paz en Irlanda del Norte no se hizo solamente en Dublín y en Londres, sino en las calles de Belfast, Omagh y Derry, donde los ciudadanos de a pie, tanto de la comunidad protestante como de la católica, decidieron que no querían necesariamente reconciliarse, pero que sí querían recuperar el control de su propia política, es decir, liberar a sus comunidades de la intimidación y la violencia ejercida por los grupos que afirmaban hablar en su nombre.

Las comunidades no pueden hacer esto mientras se enfrentan simultáneamente a la violencia del Estado y de los grupos terroristas. El Estado y el terrorismo se confabulan a menudo, sin darse cuenta, para mantener cautivos a los rehenes. En esta alianza maligna, el terror y la lucha antiterrorista se hacen mutuamente dependientes, de modo que la única salida posible, la política de reconciliación y compromiso, queda cerrada.

Una vez que se ha derrotado a los terroristas, aunque no se les haya destruido, se hace posible que los grupos políticos pacíficos comiencen a competir por los votos. Sin embargo, los grupos terroristas forman frentes políticos propios para tratar de que no les venza la competencia. En Irlanda del Norte, el Sinn Fein trata de presentarse a sí mismo como un legítimo representante político de la causa nacionalista, aunque sus dirigentes

mantengan vínculos con los violentos. En el País Vasco, los partidos políticos relacionados con los terroristas compitieron por el poder a lo largo de la campaña terrorista, sacando provecho de la violencia de sus aliados secretos para intimidar a los votantes. Existen similares conexiones imprecisas entre grupos terroristas y partidos políticos aparentemente no violentos en otros lugares. Es difícil llevar a cabo una estrategia política para mantener las preferencias electorales a salvo de la intimidación cuando los grupos terroristas explotan la existencia de una esfera política libre para hacerse pasar por organizaciones netamente políticas[46].

Todas las democracias liberales proscriben los partidos que promueven la violencia, pero puede resultar difícil definir qué conexiones cuentan como complicidad con la violencia. Incluso cuando se puede establecer dicha complicidad, la prohibición de tales organizaciones es siempre un mal menor, pues expone a las democracias liberales a que les acusen de ser culpables de amañar el proceso político y de empujar a la gente en brazos de los terroristas. España ha proscrito recientemente un partido político vasco asociado con el terrorismo, mientras que en Gran Bretaña, el gobierno ha resistido los repetidos llamamientos por parte de los unionistas del Ulster para prohibir el Sinn Fein[47]. Aunque es necesario evaluar cada caso individualmente, la tendencia general de un Estado democrático liberal debería estar siempre en contra de la proscripción de los partidos políticos, tanto sobre la base de sus plataformas como sobre la base de su asociación con otros grupos. Las restricciones sobre la base del contenido violan la libertad de expresión, y las restricciones sobre la base de la asociación pueden ser tendenciosas e imposibles de demostrar. La prueba de la legitimidad de un partido como agente político debería ser su conducta real en la política democrática. Si trata de lograr alianzas mediante la celebración de reuniones y mítines pacíficos, si sus miembros y sus líderes abjuran de cualquier conducta o discurso que equivalga a la intimidación, si acata los resultados electorales, en ese caso debería permitírsele competir por los votos. Si golpea a sus rivales o hace llamamientos a sus partidarios para que cometan actos de violencia, debería ser disuelto, por la fuerza si es necesario.

Es más cuestionable si los grupos que no son violentos pueden ser proscritos simplemente porque no apoyan los términos constitucionales del debate democrático, por ejemplo, la legitimidad de la reivindicación

española sobre el País Vasco o la reivindicación británica sobre Irlanda del Norte[48]. La doctrina constitucional de Estados Unidos apoya la proscripción de los partidos políticos cuando representan un claro peligro actual para la Constitución, como cuando abogan por el derrocamiento del Gobierno por la fuerza, pero prohibir partidos simplemente porque aboguen por metas revolucionarias, mientras cumplen con las normas constitucionales de comportamiento, corre el riesgo de poner en peligro las libertades democráticas básicas.

El ejemplo canadiense, donde un partido comprometido con la independencia de Quebec ha competido pacíficamente por los votos tanto en las elecciones federales como en las locales, proporciona un modelo opuesto. En Canadá, los partidos separatistas de Quebec compiten por el poder, aunque su elección podría realmente significar la disolución del sistema constitucional en el cual tratan de conseguir cargos. Nadie ha desafiado jamás su derecho a hacerlo, porque su conducta política ha sido completamente pacífica. En la única ocasión en que el separatismo de Quebec recurrió a la violencia, la democracia liberal canadiense reaccionó con rapidez. En octubre de 1970, cuando un pequeño grupo separatista secuestró y asesinó a un político provincial, el Gobierno federal se acogió a la Ley Marcial y arrestó y retuvo sin juicio a más de quinientos individuos sospechosos de asociación con el grupo. Todos ellos fueron puestos en libertad sin cargos. La justificación para utilizar la Ley Marcial en 1970 fue que era necesario proteger el sistema político de Quebec de la intimidación, y en términos más generales, enviar un mensaje de que el Gobierno federal se defendería a sí mismo con contundencia. La Ley Marcial puso realmente fin a la violencia política, pero no detuvo ni impidió que continuara el separatismo. Antes de que pasaran seis años, fue elegido el primer gobierno comprometido con la causa de un Quebec independiente y soberano, y una de las razones para ello puede haber sido la extendida repulsa ante el uso excesivo del poder federal en la crisis de octubre seis años antes[49]. Al final, lo que hizo dar la vuelta a la corriente y ponerla en contra del separatismo en Quebec fue el funcionamiento satisfactorio del propio sistema federal, que ha dejado a Quebec la suficiente autonomía política para proteger su lengua, su cultura y su economía. Un autogobierno eficaz en estos dominios, junto con los buenos resultados de la economía de Quebec dentro de la unión federal, ha debilitado el atractivo de la política

separatista, al menos por el momento. La implicación del caso de Quebec para los estados que se enfrentan a desafíos separatistas a su autoridad sería que aunque un estado debe tomar medidas enérgicas para evitar que la violencia separatista se haga incontrolable, debe asimismo tener cuidado de permitir la oposición pacífica y constitucional a su sistema político, y debe asegurar que este sistema responde significativamente a las legítimas reivindicaciones de autogobierno en esferas como la cultura, la lengua y la educación, que son vitales para la supervivencia de la identidad de un grupo minoritario. A fin de cuentas, permitir la defensa pacífica del cambio constitucional, incluida la disolución del propio orden constitucional es esencial para conservar la legitimidad de la política constitucional, ya que sin vías pacíficas de expresión política, las reivindicaciones de separación, autonomía o independencia se volverán forzosamente violentas.

VI

Si la fuerza debe ser la última respuesta a la violencia contra un Estado constitucional, ¿qué va a impedir que la violencia del Estado se vuelva tan ilimitada como la del enemigo que trata de destruir? La única respuesta es la democracia y la obligación de justificación que impone sobre aquellos que utilizan la fuerza en su nombre. El Estado liberal y su enemigo terrorista se hallan bajo obligaciones muy diferentes para justificar sus acciones. Los agentes de un Estado constitucional son conscientes de que pueden ser llamados para defender y explicar sus actos en procedimientos contradictorios, posiblemente ante un tribunal. Los terroristas no tienen que comparecer ante ningún organismo institucional que les pida responsabilidades. Puede que tengan un contrato moral informal con su base de apoyo, un establecimiento tácito de acuerdos sobre qué tipos de violencia son aceptables, y en particular, qué clases de violencia expondrán a su base de apoyo a las represalias. Pero esto no es lo mismo que una obligación institucional para rendir cuentas de sus actos. Esta ausencia de cualquier obligación institucional para justificarse ayuda a explicar por qué el terrorismo se intensifica sin más razón hasta el extremismo. Es cierto que los estados pueden ser culpables de actos de terror, pero es falso equiparar

estos actos con los de los terroristas. Los fusilamientos de castigo del IRA en Irlanda del Norte tienen lugar sin censura. La comunidad republicana que el IRA afirma proteger mediante disparos a las piernas de los informantes, asesinatos de los traficantes de drogas, etcétera, no tiene capacidad institucional para regular la justicia popular impuesta en su nombre. Cualquier disparo de castigo procedente de un soldado británico está sujeto a un juicio disciplinario. El IRA tortura y ejecuta normalmente a los informantes. Si hubiera acusaciones de practicar la tortura contra las fuerzas británicas, estas acusaciones terminarían siendo investigadas en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos[50]. Las recientes aseveraciones de que las fuerzas de seguridad del Reino Unido actuaron en connivencia con los grupos terroristas protestantes en torno a asesinatos políticos han sido sometidas a investigación judicial[51].

Aquellos que equiparan la violencia ocasionada por Israel con la violencia que infligen los terroristas suicidas palestinos ignoran las verdaderas diferencias entre los dos casos en cuanto a la responsabilidad institucional. Las acusaciones de tortura, demolición de casas, detención ilegal y violencia injustificada en Israel han terminado todas ante el Tribunal Supremo israelí y en un número considerable de ocasiones se ha censurado y se ha puesto fin a esa conducta[52]. Con esto no se alega que la supervisión legal sea siempre efectiva ni se pretende absolver de culpa a las fuerzas israelíes cuando cometen crímenes. Se trata de argumentar que todos los agentes de fuerza en un Estado democrático, como Israel, están bajo el peso de la justificación, y bajo la posibilidad de revisión y censura, lo que es completamente inexistente en la otra parte. De hecho, una de las justificaciones más fuertes para la existencia de un Estado palestino es que proporcionaría una estructura de derecho y responsabilidad para constreñir los futuros encuentros entre sus fuerzas de seguridad y las de los israelíes.

La exposición anterior hace posible, por fin, definir con precisión por qué el terrorismo constituye un mal mayor, que justifica los males menores de la reacción de las democracias liberales. El mal no consiste en el propio recurso a la violencia, ya que la violencia puede estar justificada como último recurso en vista de la opresión, la ocupación o la injusticia. El mal consiste en recurrir a la violencia como primer recurso para hacer imposible la política pacífica y luego, en poner como objetivos a los civiles desarmados y castigarlos por su afiliación o por su origen étnico, lo que

equivale a condenarlos a muerte no por lo que hacen sino por lo que son o por lo que creen. Por último, el terrorismo es una ofensa no sólo contra las vidas y las libertades de sus víctimas concretas, sino contra la propia política, contra la práctica de la deliberación, del compromiso y la búsqueda de soluciones razonables y no violentas. El terrorismo es una forma de política cuya meta es la muerte de la propia política. Por esta razón, deben combatirlo todas las sociedades que deseen continuar siendo políticas: de lo contrario, tanto nosotros como la gente que los terroristas afirman representar estamos condenados a vivir no en un mundo político de deliberación, sino en un Estado prepolítico de combate, en un estado de guerra.

5
LAS TENTACIONES DEL NIHILISMO

No pueden ser de otro modo. Su personalidad se construye sobre la moral convencional, se apoya en el orden social. La mía se yergue libre de todo artificio. Ellos están atados a toda suerte de convenciones. Dependen de la vida, que, a este respecto, es una realidad histórica, rodeada de todo tipo de limitaciones y consideraciones, una realidad organizada de forma compleja susceptible de ser atacada en todo momento; mientras que yo dependo de la muerte, que no conoce límites y no puede ser atacada. Mi superioridad es evidente.

JOSEPH CONRAD, *El agente secreto* (1907)

I

En *El agente secreto*, de Joseph Conrad, escrito bajo el impacto de los incidentes terroristas anarquistas ocurridos en Londres y París en la década de 1890, hay un personaje llamado el Profesor que deambula por las calles de Londres, con una mano aferrada a un detonador unido a una carga de explosivos que lleva en el abrigo[1]. Puede saltar por los aires en cualquier momento si la policía trata de detenerlo. Conrad imagina que el Profesor ha sido ayudante en un instituto técnico y luego técnico de laboratorio para un fabricante de tintes, y cuando le despiden concibe una venganza contra el mundo. Como señala Conrad, «el Profesor tiene talento, pero carece de la virtud social de la resignación». El Profesor vive en extrema pobreza en habitaciones alquiladas en uno de los barrios más pobres de Londres y se dedica día y noche a perfeccionar los sistemas detonadores. Está listo para vendérselos a cualquiera que desee «romper la superstición y el culto a la legalidad» de la sociedad que le rodea. Frecuenta los grupos extremos de los socialistas revolucionarios clandestinos, pero en realidad considera a los revolucionarios con el mismo desprecio que considera a la policía. «El

terrorista y el policía son tal para cual. La revolución, la legalidad, movimientos opuestos del mismo juego; formas de indolencia en el fondo idénticas.» Están aferrados a la vida, dice amargamente, mientras que él sólo desea la muerte y es por ello invulnerable. Los sueños revolucionarios, la legalidad burguesa, todos estos ideales eran mediocres, pensaba el Profesor, comparados con el objetivo al que él había dedicado su vida: fabricar «el detonador perfecto»[2].

El Profesor es el primer gran retrato de un terrorista suicida en la literatura moderna. Lo que Conrad pretende que veamos en este retrato demoniaco de la motivación terrorista es que objetivos políticos como revolución, justicia y libertad tienen poco que ver con lo que realmente impulsa al Profesor. El centro de su motivación es mucho más sombrío: desprecio por una sociedad que se niega a reconocer su talento; fascinación por la invulnerabilidad que le confiere su propia voluntad de morir; y obsesión por dominar los métodos de la muerte. El Santo Grial del Profesor —el detonador perfecto— es sólo un símbolo de la verdadera promesa del terrorismo: un momento de violencia que transformará a una persona insignificante y sin un céntimo en un ángel vengador.

Este retrato del terrorista plantea un desafío especial al análisis al que me he dedicado hasta ahora. ¿Qué sucede en una guerra contra el terror cuando la violencia queda fuera de control, cuando ambas partes empiezan a comportarse como el Profesor, obsesionadas con los medios de su lucha e indiferentes a los fines a los que se supone que sirven esos medios? Hasta ahora he argumentado como si los terroristas y los estados que luchan contra ellos impusieran un control sobre los medios que emplean en función de los fines que persiguen. Los que recurren a la violencia política lo hacen en nombre de la libertad y la autodeterminación, en defensa de los oprimidos. Los que luchan contra el terrorismo, por su parte, luchan para defender los principios del Estado. Si nos basamos en estas suposiciones, es posible imaginar que el deseo de ambos bandos sería no empañar los fines que persiguen con los medios que emplean. Los valores que están encargados de defender podrían persuadir a los interrogadores que trabajaran para los estados democráticos liberales de que el uso de la tortura traiciona la mismísima esencia del Estado. Los terroristas que justificaran las matanzas de civiles como el mal menor podrían ser persuadidos de alejarse del terror si se les pudiera demostrar que se pueden conseguir las

mismas metas por medios pacíficos. Si asumimos que tanto el terror como la lucha contra el terror son fenómenos políticos, impulsados por metas e ideales políticos, sería posible imaginar que estas metas impedirían a ambas partes caer en una espiral de mutua consolidación de la violencia.

¿Y si estas suposiciones no son verdaderas? ¿Qué sucede cuando la violencia política deja de estar motivada por ideales políticos y pasa a estar motivada por las fuerzas emocionales que Conrad entendió tan bien: *resentimiento* y envidia, codicia y sed de sangre, violencia por la violencia misma? ¿Qué sucede cuando la lucha antiterrorista, asimismo, deja de estar motivada por los principios y pasa a estar motivada por la misma obsesión de impulsos emocionales?

Una cosa es sostener que el terrorismo debe ser entendido políticamente y otra pretender que los objetivos políticos son los que determinan siempre las acciones de los terroristas. Es posible que motivos mucho más bajos, los que animaban al Profesor, sean los que necesitemos entender, si es que queremos hacernos una idea de por qué es tan frecuente que las metas nobles sean traicionadas por aquellos que piensan que están haciendo un servicio a esos objetivos. Lo mismo puede ocurrir con los agentes enviados para apresar a gente como el Profesor. Pueden estar dirigidos por códigos y valores que nada tienen que ver con los de la sociedad a la que están representando: los códigos de lealtad a los suyos propios de los guerreros, los valores de venganza y la pura emoción de infundir temor en otros.

En este capítulo me propongo estudiar la violencia como nihilismo y trataré de explicar las razones por las que tanto el terror como la lucha contra el terror pueden convertirse en fines en sí mismos y las razones por las que muchas guerras contra el terror degeneran en una espiral de violencia. Ya he sugerido una razón por la cual podría suceder esto: los terroristas tratan de provocarlo deliberadamente para entrar en el ciclo de decisión del Estado al que se oponen y empujarlo hacia una opresión cada vez más brutal. La meta del terrorista es erosionar la identidad moral del Estado y su voluntad de resistencia y forzar a una población sometida a abandonar la obediencia a su gobierno. Si ésta es una meta política explícita de la mayoría de las estrategias terroristas, es vital que los líderes de los estados democráticos eviten caer en la trampa.

Pero es más fácil decirlo que hacerlo. Lo que necesitamos explicarnos es por qué las guerras contra el terror se escapan del control político, por qué

caen en la trampa que ponen los terroristas, pero también por qué los propios terroristas pierden el control de sus campañas e imponen terribles pérdidas a los de su propio bando antes que reconocer la derrota. Para explicar estas características sombrías, tenemos que desplazarnos de la política y el derecho a la psicología del nihilismo.

Vamos a explicar primero lo que es el nihilismo. El nihilismo significa literalmente no creer en nada, la pérdida de cualquier límite o de un conjunto de metas que sirvan de inspiración. No quiero utilizarlo en ese sentido literal ni dar a entender que los terroristas o los que luchan contra los terroristas no creen en nada. Tanto unos como otros pueden empezar con altos ideales y perderlos en la carnicería de la lucha. Estoy utilizando la palabra, ante todo, para captar una forma de alienación en la cual ambas partes de la guerra contra el terror pierden de vista sus propios objetivos. Los medios coercitivos dejan de servir a determinados fines políticos y se convierten en fines en sí mismos. Tanto los terroristas como los que luchan contra los terroristas terminan atrapados en una espiral descendente de brutalidad que se refuerza mutuamente. Ésta es la trampa ética más grave que nos espera en la larga guerra contra el terror que se extiende ante nosotros.

La palabra *nihilismo* se emparejó por primera vez con el terrorismo en la década de 1860, en la Rusia de los zares. Dostoievski y otros la utilizaron para describir la visión de mundo de los terroristas dirigidos por Serguéi Nechaev, cuyo *Catecismo de un revolucionario* establecía un programa para la toma del poder[3]. Nechaev promovía deliberadamente los actos de salvajismo para incitar al régimen zarista a un enfrentamiento sangriento. El nihilismo significaba originalmente un odio agresivo hacia las sofocantes e hipócritas convenciones burguesas. Sin embargo, el programa de los nihilistas no era literalmente nihilista, ya que se suponía que la destrucción preparaba el camino para la construcción de una sociedad justa sobre las ruinas de la sociedad antigua. Pero los adversarios de estos grupos aprovecharon el epíteto, argumentando que sus métodos destructivos menoscababan sus ideales sociales redentores. Los grupos que aceptaron el nihilismo como denominación lo hicieron porque captaba su absoluto rechazo del orden social existente. Al final, uno de esos grupos asesinó al zar liberador, Alejandro II, en 1881.

No es casualidad que el mejor retrato literario del terrorismo como nihilismo sea ruso: el que hace Fiódor Dostoievski en *Los poseídos*, publicada en 1871. La novela narra la historia de una pequeña célula terrorista liderada por el carismático Stavrogin y el malvado embaucador Verkovenski, que se hacen con el poder en una pequeña ciudad rusa, consiguen el apoyo de los liberales crédulos que se detestan a sí mismos y luego desencadenan una serie de saqueos y destrozos que dejan edificios quemados, inocentes muertos y un miembro del grupo terrorista, que se había retractado, asesinado. Este último asesinato es la clave moral del significado del relato, ya que es el único que cree en los ideales políticos por los cuales se ha desatado la violencia. Debido a esto, parece decir Dostoievski, él es el único que se da cuenta de que los fines se han apoderado de los medios. Él paga con la vida su reconocimiento moral y su intento de denunciar al grupo y marcharse.

Dostoievski, que había participado en un grupo conspirador, fue, como Conrad después de él, un maestro de la psicología del terrorista. Pero su retrato del terrorismo dependía de una elaborada crítica metafísica de la modernidad en la cual el terrorista se convertía en la expresión patológica de una sociedad que había perdido la fe compartida en Dios y se había rendido a un individualismo estrecho y cruel[4]. El terrorismo, en el análisis de Dostoievski, es la imagen especular de la sociedad nihilista que los terroristas quieren destruir.

No tenemos que aceptar las reflexiones apocalípticas de Dostoievski sobre la modernidad o creer, como él parecía implicar, que cuando las sociedades modernas son golpeadas por el terror están consiguiendo lo que se merecen. Podemos dejar estos pensamientos a un lado y en su lugar concentrarnos en la incomparable agudeza del retrato que hace el autor ruso del nihilismo como estado mental. En la novela, los terroristas sueltan la perorata retórica de los políticos revolucionarios, pero su retórica está tan vacía como sus almas. El mal llena su vacío espiritual. Lo que les atrae es el extremismo en sí. Esto es el nihilismo en un segundo sentido, la incredulidad cínica en las metas que uno manifiesta en apariencia. Al situar la acción en una pequeña localidad en vez de situarla en Moscú o San Petesburgo, Dostoievski quiere recalcar la inutilidad política del ejercicio: quemar un remoto pueblo ruso difícilmente va a iniciar la revolución por todo el Imperio ruso. Pero eso no parece importar a los conspiradores, que

están enamorados de la conspiración en sí misma. El retrato que hace Dostoievski de los terroristas es a la vez cómico y despiadado, captando el parloteo y la cara de pocos amigos de los conspiradores, su ridícula incapacidad para fijarse en lo que están diciendo. Refiriéndose a un personaje, Dostoievski escribe: «Rechaza la moralidad como tal y está a favor del último principio de destrucción general en aras del bien supremo. Exige ya más de cien millones de cabezas para la instauración del sentido común en Europa»[5]. El líder del círculo, Verkovenski, cultiva deliberadamente la retórica del extremismo en el círculo para crear un mundo enloquecido en el cual nadie sea capaz de ver la verdadera demencia de la destrucción que ellos proponen. Verkovenski es el retrato que hace Dostoievski del terrorista como embaucador, que se deleita con su propia capacidad para explotar el vacío y la credulidad de sus compañeros de conspiración. La política, para Verkovensky, es un juego cínico, que se sustenta con los placeres de la falsedad. Repite lugares comunes sobre la justicia porque eso le permite captar adeptos, y de paso, hacer conquistas sexuales y asegurarse poder, dinero e influencia. En este retrato del mal como inversión monstruosa, los altos principios se convierten en los medios y la violencia en el verdadero fin de la acción política.

Dostoievski capta perfectamente este segundo sentido del nihilismo en cuanto a cinismo. En este sentido, el término denota la perpetración de actos violentos por conseguir el engrandecimiento personal, la inmortalidad, la fama o el poder más que como medios hacia un fin realmente político, como la revolución o la liberación de un pueblo. Esta inversión puede ser lo que les ha sucedido a los terroristas suicidas que atentan en cafés, bares y paradas de autobús en Israel. También puede ser lo que ha ocurrido entre los terroristas suicidas que secuestraron los aviones el 11 de septiembre. Como pagaron por sus actos con sus vidas, no tenemos ningún modo de saber cuáles eran sus motivaciones[6]. El hecho de que algunos terroristas suicidas grabaran declaraciones de grandes intenciones políticas no prueba que fueran esas intenciones las que impulsaron realmente sus actos. Los ataques suicidas con bombas pueden ser un culto a la muerte en el cual las metas políticas establecidas —libertad para los pueblos oprimidos u ocupados— son menos importantes que objetivos del tipo de los que el Profesor de Conrad anhelaba de forma tan evidente, como la fama, la inmortalidad, un instante de trascendencia. Aunque se necesita

coraje para suicidarse en un atentado con bomba, podría ser un error suponer que el coraje está forzosamente motivado por una meta noble. El coraje se puede invertir al servicio de unas metas como las de las sectas: muerte, inmortalidad, reivindicación del estatus de mártir. Además, en los procesos de inversión, objetivos dignos de estima como la libertad y la justicia se pervierten, transformándose en justificaciones de crímenes y atrocidades inhumanos. Esto tiene importancia porque las concesiones políticas a las causas representadas por los terroristas suicidas podrían no tener efecto alguno en las motivaciones de los propios terroristas, ya que ellos se han colocado más allá de la política, en la escatología de la redención personal a través de la muerte.

Ninguno de los bandos involucrados en la guerra contra el terror es inmune a la tentación de llegar a ver la violencia como un fin en sí misma. Los agentes del Estado democrático, debido al horror producido por el terror, pueden verse impulsados a torturar, asesinar, matar a civiles inocentes, todo ello en nombre de los derechos y la democracia. Sucumbir a esta inversión es el modo principal en que ambos grupos se deslizan del mal menor al mayor.

Sin embargo, si la tentación es fuerte, la estrategia para combatirla con males menores puede no ser factible en absoluto. La moralidad del mal menor puede ser demasiado racional, ya que se basa en la suposición de que la violencia por parte de los estados democráticos liberales que se enfrentan con el terror puede ser controlada en nombre de fines adecuadamente éticos, como los derechos y la dignidad. El enfoque del mal menor hacia una guerra contra el terror asumiría, por ejemplo, que los agentes de los estados democráticos liberales deberían ser capaces de mantenerse sin cruzar la línea que divide los interrogatorios intensivos de la tortura, o la línea que separa los asesinatos selectivos de combatientes enemigos de los asesinatos que implican la muerte de civiles inocentes. La política estadounidense actual no permite el asesinato de civiles en tiempos de paz, pero sí permite la matanza de enemigos combatientes en tiempos de guerra, con la condición de que tales asesinatos deben hacerse de manera discriminada y evitar los daños colaterales[7]. Esta política —lo más parecido al enfoque del mal menor que haya habido jamás— implica que los agentes encargados de la defensa del Estado tienen fortaleza de carácter, además de un sentido de los valores de la sociedad que están defendiendo lo

bastante claro como para poner en sus manos unos medios moralmente ambiguos. Pero la acusación perfeccionista contra tal enfoque argumentaría que los medios moralmente equívocos son difíciles de controlar y por ello propensos a desembocar en la traición a los valores que la democracia liberal debería representar. De ahí que los estados liberales no deberían permitir a aquellos que los defienden que tuvieran ninguna de las facultades discrecionales implicadas en los enfoques del mal menor. Los estados deberían prohibir terminantemente los interrogatorios extremos, los asesinatos selectivos y otros usos de la violencia, porque una vez que se empieza con este tipo de medios se hace poco menos que imposible evitar que el mal menor se convierta gradualmente en el mal mayor.

Otro problema con el mal menor sería que los regímenes democráticos liberales fomentan una especie de narcisismo moral, la creencia ciega de que debido a que *este* tipo de sociedad los autoriza, tales medios deben ser aceptables. De modo que los valores democráticos, en vez de evitar que el mal menor se convierta gradualmente en el mal mayor, pueden en realidad cegar a los agentes democráticos ante la realidad moral de sus actos. La nobleza de los fines no es ninguna garantía contra el recurso a medios malvados, de hecho, cuanto más nobles son, mayor es la crueldad que pueden aprobar. Ésta es la razón por la que la democracia depende de la desconfianza, la razón por la que la defensa de la libertad exige someter a la prueba de revisión contradictoria incluso las intenciones nobles.

Se pueden distinguir tres formas —la trágica, la cínica y la fanática— en las cuales el nihilismo puede llegar a dominar tanto las campañas terroristas como las guerras contra el terror. La primera podría llamarse trágica porque ocurre a pesar de las intenciones políticas de todos los interesados, cuando los terroristas y los que luchan contra los terroristas quedan atrapados en una espiral descendente de represalias y contrarrepresalias. Una de las partes mata para vengar a su última víctima, la otra parte responde para vengar a su última víctima. Ambas partes comienzan con una ética de contención y terminan en una lucha sin fin.

El derramamiento de sangre crea dos comunidades —los terroristas y los que luchan contra los terroristas— en las cuales la lealtad al grupo prevalece sobre la responsabilidad ante las instituciones o ante los principios individuales. Ambas partes están vinculadas a los suyos porque ambas tienen las manos manchadas de sangre o tienen sangre que vengar.

Sus lazos con el grupo son más fuertes que cualquier lazo que tengan con las instituciones que posiblemente podrían frenar su comportamiento. La violencia crea el sentimiento de ser parte de algo y esa pertenencia produce un cierre. Los terroristas sólo se escuchan a sí mismos, no escuchan ya los mensajes de contención de las comunidades a quienes supuestamente sirve su violencia. Los organismos que luchan contra los terroristas, al haber sufrido pérdidas, se unen entre sí, perciben a sus superiores civiles como débiles defensores de las libertades, se frustran con las restricciones operativas sobre el empleo de la fuerza, tratan de eludir estas restricciones siempre que pueden, ocultando que lo hacen, e intentan luchar contra los terroristas según sus propias reglas. Al llegar al fondo de esta espiral descendente, las fuerzas de la policía constitucional y las unidades antiterroristas pueden terminar comportándose igual o peor que las células terroristas que están tratando de extirpar. Su conducta moral pasa a depender de la conducta, cada vez más repugnante, de la otra parte. Éste es el camino involuntario hacia el nihilismo que siguen las fuerzas constitucionales para defender a los caídos y vengar sus pérdidas. En el proceso, la tortura y los asesinatos extrajudiciales pueden convertirse en rutina.

La batalla de Argel (1965), la magistral película de Gillo Pontecorvo, describe la guerra de Argelia por la independencia, entre 1955 y 1962, como un duelo trágico en el cual las dos partes, creyendo a conciencia en la rectitud de su camino, se quedan atrapadas justo en esa espiral de represalias y contrarrepresalias que hemos estado considerando. La película puede que sea ficción, pero está sacada de una extensa investigación documental sobre la historia real de la lucha de Argelia. Aunque toma partido claramente por la revolución argelina, Pontecorvo pone cuidado en evitar cualquier caricatura moral de los franceses, y muestra por qué la tortura puede ser considerada una forma eficaz para desarticular las células terroristas que operan en la Alcazaba de Argelia. Tampoco oculta el cineasta la realidad sangrienta de las luchas de liberación, mostrando el horror absoluto de un atentado en un café, que deja cuerpos destrozados esparcidos por toda la calle y supervivientes traumatizados. La película mantiene un equilibrio moral extraordinariamente sutil, que apoya la lucha de Argelia por la libertad, sin atenuar la gravedad de los crímenes cometidos en su nombre, condenando la utilización que hacen los franceses de la tortura,

pero sin dejar de hacer justicia a la realidad de que las torturas no las practicaban bestias, sino gente entregada a sus convicciones. *La batalla de Argel* se convierte así en un testimonio de la tragedia de la guerra contra el terrorismo.

Llamar trágico a este camino no es justificarlo, sino simplemente diferenciarlo de un segundo camino que es mucho más cínico. En el camino trágico, la violencia, una vez utilizada como un medio, se convierte en un fin en sí misma, para horror de los que están atrapados por la conducta del otro bando. En el segundo camino, la violencia no comienza como un medio para alcanzar fines nobles. Se utiliza, desde el principio, al servicio de fines cínicos o como un fin en sí misma. Tanto en el lado de los terroristas como en el de los que luchan contra los terroristas, seguro que hay individuos que realmente disfrutan de la violencia en sí. La violencia y las armas ejercen una fascinación propia, y la posesión y utilización de las mismas satisfacen necesidades psicológicas profundas. No es necesario ahondar en la cuestión de por qué los seres humanos aman la violencia y tratar de utilizar las armas como instrumentos de poder o incluso como gratificación sexual. El hecho de que la violencia atrae a la vez que repele es un desafío recurrente para la ética del mal menor, ya que explica por qué el apetito de violencia puede llegar a ser insaciable, buscando efectos cada vez más espectaculares aunque no produzcan ningún resultado político apreciable. Muchos grupos terroristas utilizan el lenguaje político para enmascarar la ausencia de compromiso sincero con la causa que defienden. En su cinismo, se hacen incontrolables, porque una vez que la violencia se desmarca de la aspiración de unos fines políticos concretos, esa violencia no cesará aunque las metas se hayan alcanzado.

La descripción de los terroristas puede caracterizar también a los que luchan contra los terroristas. El tipo de personal que atraen las brigadas policiales y antiterroristas es posible que sea reclutado por su atracción hacia los medios violentos. Estos medios les confieren poder, potencian su confianza sexual y les permiten andar con aire arrogante e intimidar a otros. El tipo de personalidad que se siente atraído a participar en una campaña antiterrorista puede no tener ningún compromiso intrínseco ni reflexivo con los valores democráticos de la restricción. Las reglas del compromiso para el empleo de fuerzas mortíferas tienen que ser forzosamente obedecidas

sólo cuando los superiores están observando y puede que se haga caso omiso de ellas en cualquier otro momento.

Por lo tanto, puede que siempre haya una diferencia entre los valores de las democracias liberales cuando son atacadas y la conducta de las fuerzas antiterroristas que tienen que librar la guerra contra el enemigo. No hay razón lógica para suponer que los que defienden la democracia lo hacen partiendo de una creencia firme en sus valores. Su motivación principal puede ser únicamente la emoción de la persecución y la fascinación de la violencia autorizada. Los estados liberales no pueden ser protegidos por herbívoros. Pero, si necesitamos carnívoros para defendernos, es un desafío permanente mantenerlos bajo control, hacerlos conscientes de qué es lo que están defendiendo.

En el lado terrorista, habrá siempre una distancia entre los que se toman en serio los objetivos políticos de una campaña terrorista y aquellos que son arrastrados a la causa porque ofrece fascinación, violencia, dinero y poder. Nadie sabe cuántos miembros hay en las filas del IRA que crean realmente en el sueño de una Irlanda unida. Pero se puede apostar sobre seguro que muchos miembros se alistan porque quieren beneficiarse de los rentables tinglados del IRA relacionados con el chantaje[8]. El IRA guarda tanta relación con la Mafia como con una célula insurrecta o un partido político radical; las motivaciones que arrastran a la gente joven a participar en el movimiento son a menudo tan criminales como políticas. Cuando los objetivos criminales predominan sobre los políticos, se hace difícil para los líderes evitar que sus seguidores se vuelquen en la violencia como un fin en sí misma.

El atractivo criminal de los grupos terroristas y el cinismo de los que se unen a ellos son razones adicionales por las que es un error conciliar o apaciguar a un grupo como el IRA con concesiones políticas. Sus metas políticas pueden ser secundarias a sus intereses criminales, y como a cualquier otra iniciativa criminal, sólo se les podrá hacer cerrar el negocio por medio de la fuerza de la ley. De la misma forma, sorprenderse de que manchen altos ideales políticos con tácticas sórdidas, o de que parezcan quedarse indiferentes ante los costes que la violencia impone sobre las comunidades que afirman representar sería malinterpretar su verdadera naturaleza e intención.

No todos los terroristas, sin embargo, son cínicos morales. No todos los grupos terroristas utilizan la política como excusa para otros fines abiertamente violentos. Hay otros grupos cuyas intenciones políticas son verdaderas, pero que a pesar de ello terminan abrazando la violencia como forma de vida. Ésos son los grupos cuyas características no son las de las bandas criminales sino las de las sectas de fanáticos. El nihilismo no toma aquí la forma de no creer en nada, sino de creer en demasiadas cosas. De lo que estoy hablando es de una forma de convicción tan intensa, de una devoción tan ciega, que se hace imposible ver que la violencia traiciona forzosamente los fines que esa convicción persigue alcanzar. En ese caso la falsa ilusión no es trágica, como en el primer caso, porque los creyentes no están atrapados en la violencia por la conducta del otro bando, ni es cínica, porque se trata de verdaderos creyentes. Inician la violencia como una tarea sagrada y redentora. Ésta es la tercera vía hacia el nihilismo, la utilización fanática de altos principios para justificar las atrocidades. Es nihilista la creencia de que tales metas autorizan todos los medios posibles, lo que de hecho soslaya cualquier consideración sobre los costes humanos. El nihilismo, en este sentido, se manifiesta como indiferencia intencionada hacia los agentes humanos sacrificados en el altar de los principios. En este sentido, el nihilismo no es no creer en nada en absoluto, sino más bien creer que no hay nada en algunos grupos concretos de seres humanos que importe lo suficiente como para que haya una exigencia de minimizar el daño que se les causa.

Los altos principios utilizados por lo general para justificar el terrorismo fueron una vez predominantemente laicos —variedades del marxismo conspirativo— pero en la actualidad las ideologías de justificación son, en su mayoría, religiosas[9]. Llamar nihilistas a las justificaciones religiosas de la violencia es, por supuesto, hacer un cierto tipo de juicio de valor, afirmar que no puede haber, en principio, ninguna justificación metafísica o divina para la matanza de civiles. Desde el punto de vista de los derechos humanos, la reclamación de que tal inhumanidad puede tener inspiración divina es una manifestación del nihilismo, una devaluación inhumana del respeto debido a todas las personas y es, además, una manifestación de orgullo desmedido, ya que, por definición, los seres humanos no tienen acceso a las intenciones divinas, independientemente de cuáles sean.

El orgullo desmedido no se limita a articular la intención divina. Consiste también en la apropiación de la tradición de los textos sagrados. El diablo puede citar siempre los textos sagrados para su provecho, nunca hay escasez, en ninguna fe, de textos que justifiquen el empleo de la violencia. Del mismo modo, todas las religiones contienen textos sagrados que exhortan a los creyentes a tratar a los seres humanos decentemente. Algunos pueden ser más universalistas en sus demandas que otros. Algunos pueden restringir los deberes de benevolencia a los compañeros de creencias, mientras que otros pueden extender estas obligaciones al conjunto del género humano. Pero sea cual sea el ámbito de su preocupación moral, todas las enseñanzas religiosas ofrecen cierta resistencia a la idea de que sea justificable la matanza o el abuso de otros seres humanos. La resistencia puede variar desde la condena absoluta a la justificación matizada como un último recurso. La utilización nihilista de la doctrina religiosa consiste en pervertir la doctrina para justificar actos inhumanos e ignorar cualquier parte de la doctrina que se oponga a sus propósitos violentos. El nihilismo entabla así una inversión característica: la adaptación de la doctrina religiosa para racionalizar el objetivo terrorista, en vez de someter éste al genuino cuestionamiento de la fe verdadera.

No es necesario documentar aquí hasta qué punto Al Qaeda ha explotado y distorsionado la verdadera fe del islam. Por poner sólo un ejemplo, la tradición de la *yihad*, que hace referencia a la obligación de los creyentes de luchar contra las debilidades internas y la corrupción, ha sido distorsionada y convertida en la obligación de hacer la guerra contra judíos y estadounidenses. En manos de Osama Bin Laden, el contenido específicamente religioso y de guía interior de la *yihad* se ha vaciado y ha sido reemplazado por una doctrina que justifica los actos de terror[10]. Este tipo de justificación religiosa amplifica drásticamente el impacto político de las acciones terroristas. Cuando Al Qaeda ataca, puede reivindicar que actúa en nombre de mil millones de musulmanes. Podrá ser mentira, pero de todas formas una mentira influyente.

Esta forma de apropiación de la doctrina religiosa también permite al grupo ofrecer a los posibles miembros que recluten la promesa del martirio[11]. La inmortalidad complica la relación entre los medios violentos y los fines políticos, porque la promesa de vida eterna tiene el efecto de reducirla a una cuestión secundaria para el terrorista suicida, tanto

si su acción logra algún fin político como si no. Lo que importa sobre todo es asegurarse la entrada en el paraíso. La violencia política, en este caso, no está supeditada a un fin político, sino a uno personal.

Una vez que los medios violentos dejan de servir a fines políticos concretos, adquieren vida propia. Cuando la inmortalidad personal se convierte en el objetivo, los terroristas dejan de pensar como agentes políticos, susceptibles de hacer un cálculo racional de sus efectos, y comienzan a actuar como fanáticos.

No es fácil transformar a los seres humanos en fanáticos. Para hacerlo, los grupos terroristas que utilizan suicidas tienen que crear una secta de muerte y sacrificio, anclada en los poderosos lenguajes de la fe. Osama Bin Laden aprovechó una entrevista con un periodista estadounidense en mayo de 1998 en Afganistán para justificar el terrorismo con el lenguaje de la fe:

> El terrorismo que practicamos es encomiable porque está dirigido a los tiranos, a los agresores y a los enemigos de Alá, los tiranos, los traidores que cometen actos de traición contra sus propios países y su propia fe y sus propios profetas y su propia nación[12].

Lo que llama más la atención es la utilización de la religión no sólo para justificar la matanza de los infieles, sino para vencer el tabú mucho más serio contra la matanza de los miembros de su propia religión. La función del nihilismo es aquí transformar a los miembros practicantes y reales de la fe islámica en traidores que merecen la muerte. El nihilismo adquiere la forma de anular la realidad humana de la gente y de convertir a esa gente en blanco de ataques.

La apropiación de las tradiciones de la fe de la *yihad* es fundamental para crear las condiciones necesarias para la violencia nihilista. La secta necesita los misterios de la fe y la promesa de vida eterna para evitar que los individuos terroristas se pregunten si sus actos son una contribución útil para un fin político ostensible. Una vez que se ha perdido la capacidad para hacer esta pregunta, la muerte se convierte en un fin en sí misma, en el camino que lleva al paraíso. El fracaso político constante pasa a ser una distracción sin importancia. Lo que importa no es lograr una meta política sino ganarse la vida eterna.

Dependiendo de hasta qué punto se mantenga cualquier objetivo político, éste deja de ser el logro de un objetivo real —como la autodeterminación—

y se deforma convirtiéndose en deseo de humillar, avergonzar, degradar y matar. Es suficiente con destrozar vidas, con humillar al contrario, con provocar pánico y miedo, y mientras estas gratificaciones sean evidentes no hay por qué preocuparse de que la causa no haya avanzado en absoluto.

La promesa de vida eterna, por consiguiente, puede considerarse como una ingeniosa solución del problema de mantener la motivación de una célula terrorista ante el fracaso. Como ya hemos visto, las acciones terroristas rara vez consiguen la victoria de los débiles, que es lo que persiguen, y aunque la violencia ofrece satisfacciones que no defraudan, la violencia como carrera es probable que resulte desagradable, brutal y corta. Una vez que se ofrece la inmortalidad, el fracaso político del momento presente deja de tener importancia. Una vez que ya no tiene importancia, la campaña terrorista no puede ser derrotada fácilmente, ya que el fracaso constante no la desanimará ni la hará desistir de su propósito. Éste es el modo en que, al producirse una separación entre los medios y unos fines realistas, el terrorismo se convierte en una forma de vida.

Lo cual debería explicar también por qué es un error considerar a los asesinos de Al Qaeda como guerrilleros de la causa por la libertad de los palestinos y de los musulmanes humillados de todo el mundo. La realidad es de otro modo: sus objetivos son no tanto políticos como apocalípticos, garantizando la inmortalidad para ellos mismos mientras que invocan una poderosa maldición del Gran Satán. Los objetivos que son políticos pueden ser tratados políticamente. Con los objetivos apocalípticos, por el contrario, es imposible negociar. Sólo se puede luchar contra ellos con la fuerza de las armas.

Los movimientos terroristas como Al Qaeda y Hamás son sectas de muerte, organizadas por sus líderes para invertir las prioridades psicológicas normales de sus adeptos, hacerles pensar que su propio amor a la vida y sus escrúpulos para cobrarse las vidas de otros son formas de debilidad que hay que superar a favor de un culto a la muerte como liberación del pecado, la vergüenza y la opresión[13]. Si merece la pena sacrificar la propia vida, entonces, según la lógica de la secta, también merece la pena sacrificar las vidas de otros.

Las sectas de muerte son capaces de hacer cualquier cosa para insensibilizar y atenuar los escrúpulos que de otro modo podrían frenar al terrorista suicida. Los terroristas suicidas pertenecientes a los Tigres de

Tamil, mujeres en su mayoría, fueron adoctrinados para ofrecer su sacrificio como un acto de amor por el líder tamil[14]. El concepto de la muerte fue reelaborado en términos de reunión orgásmica con el líder en la muerte. La canalización del deseo sexual alejándolo de la vida es un proceso importante en la creación del culto a la muerte. Aprovecha la energía erótica de tal modo que el mártir piensa en la muerte como una forma de escape erótico. Al mismo tiempo, la secta moviliza las fobias sexuales para deshumanizar a las víctimas potenciales. Los secuestradores del 11 de septiembre se afeitaron el vello corporal y trataron de evitar todo contacto contaminante con los infieles, especialmente con las mujeres. A juzgar por la nota que dejó uno de los secuestradores del 11 de septiembre, Mohamed Atta, el miedo y el odio a las mujeres, mezclado con la ansiedad acerca de su propia sexualidad, formaba una de las fuentes psicológicas de su odio hacia lo que él veía como la amenazadoramente erotizada y decadente cultura occidental. No estoy insinuando que el terrorismo, en el caso de Atta, sea simplemente una representación de las inseguridades sexuales privadas. Un hombre como Atta podría haber tenido argumentos racionales para sentir repugnancia por la sexualidad abierta de la cultura occidental, al menos en comparación con la reserva de la mayoría de las sociedades islámicas. El decoro sexual es un punto central en las ideas de cualquier cultura acerca de la dignidad humana. Aunque estuvieran equivocados acerca de la sociedad occidental, lo cierto es que su odio hacia la sexualidad occidental contribuyó a llevarles a cometer actos terroristas[15]. La cuestión no es psicológica, sino ética: si se tienen argumentos con una carga erótica para odiar a la sociedad occidental —y este hombre los tenía— se hace muchísimo más fácil quedarse indiferente ante el destino de los civiles inocentes que uno condena a muerte.

Las fobias y los odios sexuales son una poderosa fuente de nihilismo, especialmente la idea de que las víctimas no merecen un interés moral. Este sentido fóbico de contaminación, en el caso de Mohamed Atta, fue reforzado por una lectura particular del Corán, que hacía hincapié en que las obligaciones morales se deben sólo a los compañeros de religión, no a los infieles. El Corán, por supuesto, admite muchas lecturas, algunas refrendan una concepción universalista de las obligaciones morales, otras limitan la totalidad de la preocupación moral únicamente a los creyentes. Es cierto que los terroristas se han apropiado del islam, pero cualquier doctrina

religiosa puede ser apropiada de la misma forma. Las tradiciones religiosas son siempre polivalentes: se pueden interpretar en una gran diversidad de formas. Ninguna doctrina tiene poder alguno en sí misma para resistir la mutilación moral de la gente perversa. Todo lo que podría interponerse son las convicciones vivas de los compañeros de religión y las instituciones que salvaguardan la fe, y en este caso en particular permanecieron en silencio. Las voces autorizadas del mundo islámico que podrían haber condenado la deformación de la idea de la *yihad* hasta convertirla en una justificación para el terror no lo hicieron a tiempo. En ausencia de tales condenas, los autores de los atentados del 11 de septiembre no veían ningún aspecto moralmente problemático con sus actos.

Una característica clave del nihilismo, por lo tanto, es la reinvención de las víctimas intencionadas como criaturas inferiores que hay que apartar a un lado del camino para conseguir un alto objetivo. Las aversiones sexuales que llegan a fobias, el fanatismo religioso y, por último, la ideología política pueden contribuir a la insensibilización nihilista de los escrúpulos morales. En el siglo XX, el lenguaje que hablaba del enemigo de clase en la Rusia de Stalin, así como el lenguaje fascista que describía a los judíos como alimañas sirvieron de poderosas justificaciones para la violencia exterminadora. En el siglo XXI es la religión la que se ha convertido en el cómplice forzoso del nihilismo.

II

Si el terrorismo es el nihilismo armado, sus partidarios no sólo requieren una teoría general de por qué los seres humanos que se interponen en el camino no importan, sino una teoría específica acerca de por qué se justifica la matanza de civiles. Todas las campañas terroristas tienen que desacreditar la idea de la inocencia de los civiles. Las declaraciones de Bin Laden se dirigen explícitamente a esas ideas:

> Nuestras madres y nuestros hijos e hijas son asesinados cada día con la aprobación y el apoyo de Estados Unidos, que a la vez que bloquea la entrada de armas en los países islámicos proporciona a los israelíes un suministro continuo de armamento, lo que les permite matar y masacrar a más

> musulmanes. Vuestra religión no os prohíbe cometer actos semejantes, así que no tenéis derecho a objetar ninguna respuesta o represalia llevada a cabo para corresponder a vuestras acciones[16].

Asimismo, a los suicidas palestinos se les enseña a ver a los pasajeros israelíes de un autobús municipal no como transeúntes inocentes, sino como cómplices del crimen de la ocupación. Por si esto no fuera suficiente, se enumeran las variantes estándares del antisemitismo, que gozan de un estatus semioficial en la política del mundo árabe, para deshumanizar aún más a las víctimas que están en su punto de mira[17]. En Argelia, el FLN mantenía que los civiles franceses eran objetivos legítimos porque eran los que se beneficiaban de la opresión colonial francesa. En Sudáfrica, mataban a los civiles blancos en iglesias y plazas públicas con el argumento de que eran cómplices del mal del *apartheid*[18].

Evitar que la guerra contra el terror se haga nihilista significa, ante todo, insistir en que las fuerzas antiterroristas respeten la distinción que los terroristas han erradicado, es decir, la distinción entre civiles inocentes y objetivos militares legítimos. Una guerra contra el terror que no luche por mantenerse a raya contra la tentación de hacerse tan indiscriminada como los actos terroristas perderá, con toda seguridad, tanto su legitimidad política como su legitimidad moral.

Pero admitamos lo difícil que es mantener ese discernimiento. La complicidad de los civiles hace que su inmunidad sea un asunto complejo. En Sudáfrica, todos los blancos eran cómplices beneficiarios del *apartheid*, pero hay una diferencia sustancial entre trabajar para la policía y las fuerzas del ejército y limitarse a votar por el régimen o entre ser blanco y tomar parte activa en el apoyo al *apartheid*. Después de todo, muchos blancos se oponían al *apartheid*, y no es seguro que el sistema hubiera caído cuando lo hizo si el régimen no hubiera perdido sus propias bases de apoyo. En términos morales, parece equivocado acusar a alguien de complicidad basándose en sus atributos en vez de basarse en su conducta, condenar categorías enteras de gente, los blancos sudafricanos, los israelíes o cualquier otro grupo, sobre la base de que obtienen beneficio de alguna injusticia, en vez de juzgarlos según sus acciones concretas como individuos.

Por otra parte, cuando los civiles participan de forma personal y directa en las acciones antiterroristas, como por ejemplo cuando los *pieds-noirs* de

la Argelia francesa se armaron y llevaron a cabo ataques preventivos o venganzas contra los *fedayin* argelinos, o cuando los colonos israelíes hacen lo mismo en los territorios ocupados, pasando de la defensa de sus asentamientos a las operaciones de combate activo contra los luchadores palestinos o sus partidarios civiles, merecen perder la inmunidad ante los ataques militares[19]. Se convierten en objetivos militares legítimos, pero no así sus familias.

Cuando los terroristas se esconden en campos de refugiados, ocultan sus armas en áreas civiles y tratan de hacerse pasar por civiles en los puntos de control, una operación antiterrorista puede tener la tentación de ignorar por completo la inmunidad civil. Puede parecer necesario penalizar a la población, detener indefinidamente a los jóvenes varones, demoler las casas donde las familias prestan apoyo o dan refugio a los grupos terroristas o confinar a mujeres y niños e impedir el movimiento y las actividades económicas normales. La utilización de *bulldozers* militares israelíes para destruir las casas de los civiles en el campo de refugiados de Yenín fue una respuesta a la utilización de las viviendas civiles como puntos de emboscada[20]. La complicidad de los civiles puede llevar también a las autoridades militares a relajar la disciplina relativa a los disparos entre los soldados que están encargados de controlar las poblaciones civiles, o a relajar las medidas de discernimiento de los objetivos cuando los líderes terroristas atacantes se esconden entre los civiles. Los asesinatos selectivos de líderes terroristas han sido una característica de la guerra israelí contra el terror palestino, pero aunque puedan estar justificados como un mal menor hay pruebas de que, al atacar a los líderes, también han sido asesinados civiles sin conexión directa con los grupos terroristas. Las autoridades israelíes se han lamentado de estos errores y han argumentado que bajo las leyes de un conflicto armado ellos no son éticamente responsables de los efectos de los daños colaterales no intencionados derivados de una política de asesinatos selectivos. Pero los asesinatos pueden estar justificados sólo si se respeta la inmunidad de los civiles.

El riesgo de semejante táctica es que en vez de aislar a los terroristas se incremente el apoyo hacia ellos. Al intensificarse las medidas represivas, si éstas fracasan, las fuerzas armadas estarán expuestas a una mayor resistencia y llegarán a mirar a la población con odio, aumentado así las posibilidades de cometer abusos y atrocidades. Gradualmente, llegarán a

mirar a toda la población como enemigo y la distinción entre civiles y combatientes quedará totalmente borrada. Esto es un peligro, en especial cuando los dos pueblos en guerra proceden de religiones y razas diferentes. En ese caso, se hace demasiado fácil para los agentes antiterroristas de un Estado democrático vivir dentro de una dualidad moral esquizofrénica: tratar a sus propios conciudadanos, y a sus familias, como iguales, cuando se está tratando a la población ocupada como objetos. Esta dualidad, de hecho, protege a los agentes de la lucha antiterrorista del nihilismo que va apoderándose paulatinamente de ellos en su vida profesional. Enfrentados a la evidencia de su propia inhumanidad en el trabajo, se refugian en su humanidad como padres, vecinos, amigos y ciudadanos. En el trabajo, sin embargo, el agente antiterrorista gravitará hacia el mismo polo nihilista que lo hace su adversario terrorista: todo el mundo es un enemigo, todo el mundo es un objetivo legítimo. Cuando ambas partes llegan a este abismo, las campañas terroristas y antiterroristas pueden convertirse fácilmente en una zona de violencia sin límite.

Pero no es muy probable que la violencia pueda llevar a la victoria a ninguna de las partes. Los terroristas, incluso si sus actos son indiscriminados, no tendrán la fuerza para imponerse contra un Estado armado, y la violencia ilimitada por parte de las fuerzas antiterroristas, a no ser que proceda al exterminio de toda la población que opone resistencia, no puede mantener a los terroristas bajo control. Dejarse de contemplaciones puede parecer la promesa de la victoria, pero por lo general, sólo ofrece una sangrienta situación de estancamiento.

El nihilismo, para hablar con franqueza de lo que significa «dejarse de contemplaciones», depara verdaderos peligros para ambas partes. Cuando un Estado democrático autoriza todos los medios para reprimir a un grupo terrorista, sólo puede caer en manos de su enemigo. Algunos grupos terroristas tratan de provocar represalias contra sí mismos para radicalizar a su propia población. A medida que aumenta la represión del Estado, los terroristas responden apretando las tuercas a su base de apoyo, reemplazando una relación política con los de su propio bando por una relación de tiranía abierta, matando o amedrentando a todos los que cuestionen si las ganancias de la campaña compensan los costes. Las poblaciones que una vez apoyaron la lucha armada por razones de convicción quedan atrapadas, bien en el fanatismo, bien en un silencio

cómplice. En el proceso, la regulación política de los grupos terroristas por parte de su comunidad general se hace imposible. Las voces moderadas que podrían persuadir a la comunidad para retirar su apoyo al terror son silenciadas. En lugar de una cultura propiamente política, en la cual los grupos y los intereses compiten por el liderazgo, un pueblo representado por terroristas suicidas deja de ser en absoluto una comunidad política y se convierte en una secta, con toda la histeria, la intimidación y el temor de los miembros de las sectas. Éste es el proceso mediante el cual el nihilismo conduce a una guerra sin fin.

En semejante secta terrorista, muchas virtudes morales dignas de elogio se invierten, de modo que no sirven ya a la vida sino a la muerte. Los grupos terroristas expropian como de costumbre las virtudes de los jóvenes —su coraje, su obstinada indiferencia por las consecuencias, su ardiente deseo de establecer su propia trascendencia— y las utilizan para crear un ejército de condenados. De este modo, la violencia se convierte en una carrera, en un modo de vida que sólo conduce a la muerte.

Una vez que la violencia se convierte en parte del culto a la muerte de una comunidad, la única respuesta racional de un Estado que está siendo atacado debe ser eliminar a los enemigos uno a uno, bien mediante la captura y el encarcelamiento de por vida o bien mediante la ejecución. Aquellos para los que la violencia se ha convertido en la lógica que dirige su conducta, no pueden ser convencidos para que desistan. Se hallan fundidos en un abrazo mortal con lo que hacen y el razonamiento no puede alcanzarlos, como tampoco lo puede hacer el fracaso. El hecho de que la violencia no pueda lograr su objetivo político no significa nada, porque tal objetivo ya ha dejado de ser hace tiempo la prueba de su eficacia. Lo que persiguen es su redención y buscan la muerte con la seguridad de que así la van a lograr. No tienen nada por lo que negociar, y nosotros no tenemos nada que ganar negociando con ellos. Tomarán los gestos de conciliación como una debilidad y nuestro deseo de sustituir la violencia por el diálogo como una ingenuidad despreciable. Decir que estamos en guerra con Al Qaeda y con los terroristas suicidas en general es decir que el diálogo político ha llegado a su fin. No tenemos nada que decir, ni nosotros a ellos ni ellos a nosotros. O bien nos imponemos o lo harán ellos, la fuerza debe ser el árbitro.

Éste puede ser el caso, pero no invalida la necesidad de equilibrar las respuestas al terror puramente militares con estrategias políticas que reparen las injusticias que los terroristas explotan. No todos los que apoyan los actos terroristas están enamorados de la violencia ni están cerrados a la conciliación. Algunos palestinos pueden apoyar a los terroristas suicidas no porque aprueben el sacrificio humano, sino porque creen sinceramente que tales sacrificios, por espantosos que sean, son el único modo de hacer comprender al mundo la injusticia de la situación palestina. Estas personas podrían de hecho abjurar de la violencia si quedaran satisfechas sus reivindicaciones políticas de tener un Estado propio y dignidad. Una guerra contra el terror que no haga gestos políticos a esta comunidad fracasará. Los gestos políticos que se requieren tienen que ser más que simbólicos: tienen que ofrecer a los moderados un horizonte político, una alternativa política posible a una comunidad capturada por la lógica del terror.

La necesidad de responder políticamente, y no sólo militarmente, es más que una cuestión pragmática. Está en relación con la identidad misma de la democracia liberal. La democracia liberal proclama la justicia como norma de vida, y por ese motivo no puede permanecer fiel a sí misma si niega indefinidamente una demanda de justicia, en este caso, un Estado para los palestinos. Pero no es posible reconocer una reivindicación cuando a uno le están apuntando con una pistola en la cabeza. El terrorismo palestino ha hecho retroceder la causa a la que sirve precisamente porque el verdadero reconocimiento de una reivindicación moral sólo es posible cuando los antagonistas se reúnen en condiciones de libertad, y los pueblos que son atacados no son libres. Israel no negociará nunca bajo coacción, pero no puede sobrevivir sin negociación, sin la retirada de los territorios ocupados y la emergencia de un Estado palestino contiguo viable. Cuando el terrorismo suicida haya sido derrotado, cuando a la otra parte se le acaben los mártires, cuando los propios palestinos reconozcan la inutilidad política de la violencia, entonces la política —la negociación y los compromisos— tendrá que reanudarse. Las democracias liberales no pueden mantener su propia identidad en libertad si dominan a otros sin su consentimiento.

El problema mayor es cómo las democracias liberales de otras partes, al verse ante la violencia nihilista, pueden evitar que sus propios agentes de seguridad caigan en la misma trampa nihilista que atrapa a los terroristas. Un ejemplo puede aclarar cuán difícil es llevar esto a cabo. Durante la Guerra de Vietnam, la CIA se involucró en la Operación Fénix, un programa contra los insurgentes cuyo propósito era convertir, neutralizar o matar a los cuadros políticos infiltrados por las fuerzas del norte en Vietnam del Sur. El programa dio como resultado la muerte de miles de esos cuadros, que fueron etiquetados a menudo como terroristas. El programa no impidió que los vietnamitas del norte lograran el control del sur, pero sí dejó a muchos estadounidenses, y a muchos miembros del Congreso, indignados de que su gobierno pudiera autorizar el asesinato encubierto de ciudadanos extranjeros. Las revelaciones sobre la Operación Fénix, junto con las revelaciones de los intentos de la CIA de asesinar a líderes extranjeros, incluidos Salvador Allende, Fidel Castro y Rafael Trujillo, condujo a una investigación del Congreso, a cargo del senador Frank Church, que recomendó la prohibición de los asesinatos. El presidente Ford respondió con una orden ejecutiva prohibiendo esa práctica[21]. La prohibición perdura cuando Estados Unidos está en paz, pero cuando está en guerra, como con Al Qaeda, la prohibición se levanta. Los asesinatos selectivos de enemigos combatientes han ocurrido, como en el caso más evidente del lanzamiento de un misil sobre un vehículo que llevaba presuntos enemigos combatientes en Yemen.

Los asesinatos pueden estar justificados como un mal menor, pero sólo contra auténticos objetivos terroristas involucrados activamente en hostilidades contra un Estado democrático, e incluso en ese caso, sólo bajo ciertas condiciones: (a) cuando alternativas menos violentas, como el arresto y la captura, ponen en peligro al personal al servicio de Estados Unidos o a los civiles; (b) cuando hay información de que esos objetivos en cuestión están planeando ataques inminentes que no pueden detenerse de ningún otro modo; y (c) cuando se toman todas las precauciones razonables para reducir al mínimo los daños colaterales y los daños civiles.

El asesinato podrá estar justificado como mal menor, pero regularlo no es fácil. Los intentos previos de hacerlo ilustran las ironías no intencionadas que acompañan a los intentos sinceros de controlar la conducta de una

campaña antiterrorista. La prohibición original, instituida en la década de 1970, formaba parte de un intento más general de volver a poner a la CIA bajo el control del Congreso y del Ejecutivo. Algunos antiguos agentes han argumentado que los nuevos sistemas de regulación y supervisión llevaron, inadvertidamente, a una cultura institucional de evitar el riesgo que, a la larga, empezó a dañar la eficacia de la institución como aglutinador de los servicios de inteligencia. Debido a que la infiltración en organizaciones terroristas, especialmente en Oriente Próximo, es un asunto peligroso, la CIA eligió confiar en su lugar en las señales de inteligencia y fracasó en desarrollar la inteligencia humana que podría haber proporcionado una advertencia temprana de la catástrofe del 11 de septiembre[22]. Esta explicación de las consecuencias imprevistas de las regulaciones no se puede creer al pie de la letra, ya que es obvio que los agentes que disfrutaban de los métodos extralegales tendrán interés en promocionar la reanudación de los mismos. Aun así, cuando se consideran los males menores de la guerra antiterrorista, hay que tener en cuenta la posibilidad de que la regulación excesiva de las agencias de inteligencia pueda hacerlas demasiado cautas. Es preciso alcanzar un equilibrio entre asegurarse de que los agentes tengan que rendir cuentas ante sus superiores y ante los funcionarios electos y atarles de forma que no puedan asumir los riesgos calculados y necesarios para mantener la seguridad pública. Estos riesgos no deberían incluir el asesinato de líderes civiles en tiempos de paz, pero podrían incluir la matanza de combatientes terroristas cuando no existe otra alternativa factible. Los agentes secretos podrían ser autorizados también a hacer pagos a personajes dudosos y valerse del engaño y la incitación para garantizar la información, todo ello bajo la tapadera de la negación oficial. No hay otra alternativa que el secreto en las operaciones de inteligencia, pero esto no tiene por qué impedir la revisión administrativa y legislativa a puerta cerrada. El Tribunal de Vigilancia de los Servicios de Inteligencia de Estados Unidos, un tribunal secreto compuesto de jueces federales que se ocupa de las solicitudes para realizar escuchas telefónicas en fuentes extranjeras en Estados Unidos, proporciona un ejemplo de los modos en que la actividad encubierta, con peligro de violar los derechos, puede someterse a la revisión judicial[23].

La preocupación más grande, cuando son los líderes políticos los que regulan a sus propios guerreros en la guerra contra el terror, es evitar

alienarlos tanto que se profesen más lealtad entre sí que hacia las instituciones que están encargados de proteger. Este conflicto de lealtades surge porque las sociedades democráticas liberales, por su naturaleza, impondrán algunos límites sobre lo que pueden hacer los servicios de inteligencia y las brigadas antiterroristas: restricciones en los registros, en las operaciones clandestinas, en la tortura y en el empleo de la fuerza mortífera. Estas restricciones son problemáticas porque aumentan el peligro en nuestro propio bando sin que puedan aplicarse al enemigo. Así, las fuerzas antiterroristas llegan a creer que se les pide que «luchen con una mano atada a la espalda».

A su vez, esto enfrenta a los líderes civiles a un dilema: o bien ceden el paso a la policía y le permiten dejarse de contemplaciones, arriesgándose a actos de violencia que desacreditarán el orden político que tratan de defender, o bien se enfrentan a la policía, le niegan las atribuciones extraordinarias que ellos quieren, y contemplan entonces cómo la policía se toma la justicia por su mano o pierde la guerra con los terroristas.

Como lo último es inconcebible, los políticos demócratas tienen incentivos para actuar también sin miramientos. Necesitan resultados de sus servicios de seguridad, y con la presión del momento puede que no les importe mucho cómo se obtienen esos resultados. Se puede desarrollar una cultura de complicidad silenciosa entre los líderes políticos civiles y sus jefes de seguridad, en la cual ambas partes saben que se están utilizando medios extralegales, pero cada una de las partes está interesada en mantenerse callada al respecto. De ese modo, el claro deber constitucional de los líderes civiles de mantener el control ejecutivo sobre los servicios de seguridad puede subvertirse y ser reemplazado por un acuerdo cómplice mediante el cual los políticos se mantienen en silencio con respecto a las fuerzas de seguridad y las fuerzas de seguridad se mantienen calladas con respecto a los políticos.

Algo así es lo que parece haber ocurrido en la Argelia francesa en los años cincuenta. El Gobierno democrático de París negó públicamente que estuviera empleando la tortura para derrotar al FLN, mientras que los ministros, en privado, eran perfectamente conscientes de lo que estaba sucediendo. Se estableció así una relación perversa con las fuerzas de seguridad que, debido a que los políticos no habían sido sinceros con el pueblo, estaban en posición de hacerles chantaje con la amenaza de

proceder a la revelación de los hechos. Ambas partes, la élite política y las fuerzas de seguridad, estaban de ese modo atrapadas juntas, no en una relación de supervisión apropiadamente constitucional, sino en el pacto de silencio de los chantajistas. Había silencio en torno a la existencia de la tortura, pero también acerca de su propósito, que era atemorizar y destrozar la voluntad política de la población argelina en su conjunto[24]. Esto es lo que ocurre con la tortura: se justifica originalmente como un mal menor, como una necesidad lamentable en la lucha para extraer información a tiempo de evitar males mayores, y sin prisa pero sin pausa se convierte en una técnica estándar, explícitamente utilizada para humillar, aterrorizar, degradar y someter a poblaciones enteras.

IV

La tortura, término con el que me refiero a la crueldad física y el dolor causado intencionadamente para extraer información, agrupa todos los dilemas a los que tienen que enfrentarse las sociedades liberales en las guerras contra el terror. Nos encontramos aquí con el problema del nihilismo en una forma diferente de las que hemos venido discutiendo hasta ahora: cuando la creencia de que el interés de la mayoría —en este caso la supervivencia de la propia sociedad democrática— podría legitimar la mayor violación de la dignidad humana. Nadie niega que la tortura física de los individuos constituya la mayor violación. No hay duda sobre los hechos morales. La cuestión es si la supervivencia democrática o la seguridad nacional podrían anular la abrumadora exigencia que estos hechos ejercen habitualmente sobre la lealtad de las democracias liberales. Los que defienden la tortura insistirían en que su elección no es de hecho nihilista —negar el valor primordial de los seres humanos— sino que está más bien motivada por la preocupación, llena de valores, de salvar vidas humanas inocentes. Los que insisten en que la tortura es una forma suprema de nihilismo creen que la justificación de la mayoría para practicar la tortura equivale a una falta de entendimiento de lo que es especial, inviolable y merecedor del máximo respeto en un ser humano.

Es indudable que la propia historia e identidad de las democracias liberales están ligadas a una absoluta prohibición de la tortura. La eliminación de la tortura en el proceso penal, que comenzó con la campaña de Voltaire en nombre de la gran obra de la Ilustración, *De los delitos y las penas*, de Calas y Beccaria, se ha considerado siempre como una característica intrínseca de la historia de la propia libertad europea[25]. En esta historia, las libertades constitucionales son importantes cuando suman porque permiten a los hombres y a las mujeres elegir las vidas que quieren vivir, y son importantes cuando restan porque ayudan a eliminar la crueldad innecesaria e injustificable del ejercicio del gobierno[26]. La democracia liberal está contra la tortura porque está en contra de cualquier uso ilimitado del poder público contra los seres humanos, y la tortura es la forma de poder más desenfrenado que una persona puede ejercer contra otra. Por supuesto que la Convención de Naciones Unidas Contra la Tortura, de la cual son signatarias todas las democracias liberales, incluido Estados Unidos, la prohíbe en toda circunstancia y no permite la derogación de esa prohibición ni siquiera en una situación de emergencia nacional[27].

Pero el asunto no termina aquí. Hay quienes encuentran extraño que la democracia liberal prohíba la tortura y los castigos crueles y fuera de lo corriente, pero no las muertes legítimas de la guerra. ¿Cómo puede oponerse alguien a la tortura de las personas para conseguir información valiosa por razones de Estado y no poner objeciones a matarlas? Ambos podrían ser considerados simplemente males menores aceptables, impuestos a la fuerza sobre las democracias liberales por exigencias de su propia supervivencia. Pero los dos casos no son iguales. Las sociedades liberales que no se defienden mediante la fuerza de las armas podrían perecer, mientras que es menos probable que las sociedades liberales que rechazan la tortura estén poniendo en peligro su supervivencia. Además, hay una diferencia moral entre matar a un combatiente, en conformidad con las leyes de la guerra, y torturar a una persona. Lo primero se cobra una vida, lo segundo abusa de una vida. Parece más legítimo pedir a un ciudadano que defienda un Estado por la fuerza de las armas, y si es necesario, mate en defensa propia o para conseguir un objetivo militar, que pedirle que inflija un dolor degradante cara a cara. Partiendo de esta interpretación de la identidad moral democrática, podría ser legítimo matar en defensa propia, pero no involucrarse en actos de crueldad. Otra forma de apreciar la

distinción entre practicar la tortura y matar en combate sería observar que durante el combate el dolor o la muerte se infligen en aquellos cuya misión es hacer lo mismo, mientras que en el acto de tortura, el dolor y la posible muerte se infligen en una persona que está desarmada e indefensa.

Esta distinción es relevante, pero no capta el peligro potencial de los sujetos inermes e indefensos. El conocimiento que poseen puede representar un peligro mortal, si no para la supervivencia de la propia sociedad democrática, sí al menos para un gran número de sus ciudadanos. Debido a ello, muchas democracias comprometidas en teoría contra la tortura se han sentido obligadas a practicarla en nombre de la necesidad y de la seguridad nacional. Los franceses en Argelia, los israelíes en los territorios ocupados, y ahora los interrogadores de la guerra contra el terror pertenecientes a la CIA y a las Fuerzas Especiales de Estados Unidos, han sido acusados de tortura. En cuanto al último de estos casos, se ha desmentido que los métodos utilizados constituyan realmente tortura. Se sostiene que lo peor que se incluye en los métodos de interrogación de los que han sido acusados los estadounidenses desde el 11 de septiembre es la privación de sueño, la luz o la oscuridad permanente, los ruidos para desorientar y el aislamiento[28]. Si fuera verdad, si los interrogatorios se hubieran mantenido libres de abusos o crueldad física, se trataría de coacción más que de tortura y podría haber una justificación para ello como mal menor[29]. Las razones serían que el aislamiento y la desorientación que se detuvieran antes de alcanzar el abuso físico o psicológico podrían servir para que las autoridades consiguieran información vital sobre las operaciones terroristas en curso. Sin embargo, ha habido muertes en cautividad no explicadas en los centros de interrogatorios, y debido a que las autoridades no están revelando nada, simplemente no sabemos lo que les está ocurriendo a los innumerables prisioneros hechos en Afganistán, en los rastreos antiterroristas de Pakistán o en las operaciones llevadas a cabo en Irak tras el conflicto. Además, hay acusaciones de que se han entregado sospechosos de terrorismo a los agentes secretos de Egipto, Jordania, Marruecos y otros países donde es probable que la supervisión de los métodos de interrogatorio, tanto por parte de los medios de comunicación como por el poder judicial, sea muy somera[30]. Esa entrega, no hace falta decirlo, es una violación de la Convención Contra la Tortura, que proscribe la extradición a cualquier país donde se sospeche que la tortura es una

práctica de Estado[31]. Dada la falta de certidumbre sobre los hechos, parecería esencial que el Congreso insistiera en el derecho a hacer visitas a las instalaciones de detención, para mantener entrevistas a puerta cerrada con los detenidos y revelar la información que obtuvieran en una sesión cerrada, de modo que se pudiera mantener un escrutinio democrático sobre las técnicas de interrogación. Como ya he argumentado, las personas detenidas por una democracia no deberían ser privadas de todos los derechos del debido proceso, independientemente de su nacionalidad, su conducta o las circunstancias de su captura, ya sea en el campo de batalla o en un entorno no combatiente. Si las democracias desean mantener la tortura física real fuera de las salas de interrogatorio, tienen que conceder a los detenidos el acceso a un abogado y la posibilidad de la revisión judicial. Es posible que los interrogatorios pudieran ponerse en peligro si los detenidos obtuvieran acceso a un abogado inmediatamente, pero deben tener acceso en un corto periodo de tiempo. La identidad y el paradero de los detenidos deben estar disponibles en todo momento para los jueces y legisladores, aunque sea a puerta cerrada, si es necesario.

El sometimiento de la detención a todas las formas posibles de escrutinio legislativo y judicial es un modo de evitar que los interrogatorios legítimos que implican aislamiento y algo de estrés no físico se conviertan en abierta tortura. Pero se ha argumentado que mantenerse en esta línea está condenado a ser inútil en los casos en los que hay bombas a punto de estallar, cuando la tortura física podría parecer la única manera de extraer la información necesaria para salvar a civiles inocentes de un ataque inminente. En estos casos, el interés de la mayoría parecería tener que prevalecer sobre los derechos y las reivindicaciones de dignidad. La tentación de usar la tortura en semejante caso podría ser tan fuerte, como ha argumentado Alan Dershowitz, que, independientemente de lo que pensáramos sobre la tortura en abstracto, la presión para utilizarla en casos de necesidad urgente podría ser irresistible. La cuestión entonces ya no es si se puede evitar la tortura, sino si se puede regular. Dershowitz sugiere que en vez de tratar de mantener una prohibición poco realista sobre la tortura, Estados Unidos debería regularla mediante el proceso judicial. Las autoridades policiales que necesitaran torturar a un sospechoso solicitarían a un juez una «orden judicial de tortura», que especificaría el individuo que sería torturado y establecería límites al tipo y la duración del dolor

permitido. Continuarían vigentes las limitaciones sobre la admisibilidad de las pruebas extraídas bajo tortura, pero la información podría ser utilizada para evitar ataques inminentes[32]. Cualquiera que fuera descubierto torturando fuera de los términos y condiciones de la orden judicial sería culpable de un delito.

La legalización de la tortura, bajo la fórmula que sugiere Dershowitz, trata de evitar que se convierta en un primer recurso de los interrogadores tanto en los casos de terrorismo como en otros delitos. La propuesta trata de llevar el Estado de derecho a la sala de interrogatorio y mantenerlo allí. La intención de todo esto es buena, pero como ejercicio del mal menor parece muy susceptible de conducir al mal mayor. La legalización de la fuerza física en los interrogatorios aceleraría el proceso mediante el cual se convertiría en rutina. El problema con la tortura no es sólo que se escape de las manos, sino que se convierta en algo descontrolado. Lo malo de la tortura es que inflige un daño irremediable tanto en el torturador como en el prisionero. Viola los compromisos fundamentales con la dignidad humana, y éste es el valor central que una guerra contra el terror, librada por un Estado democrático, no debería sacrificar, ni siquiera bajo la amenaza de un ataque inminente.

Podría aducirse que semejantes compromisos con la dignidad son un lujo cuando un Estado está luchando por su existencia. Pero el caso de Israel demuestra que un Estado democrático involucrado en una guerra contra el terror puede mantener todavía estos compromisos. El Tribunal Supremo israelí ha dictaminado sobre el asunto de la tortura, argumentando que sacudir en extremo a los sospechosos y sujetarlos en sillas inclinadas hacia adelante durante largos periodos de tiempo son violaciones de la dignidad que no puede permitirse ni siquiera en un Estado que esté bajo amenaza[33]. El tribunal israelí ha dictaminado también que ningún tipo de regulación de esa práctica podría hacerla aceptable. En cuanto a la defensa de la necesidad, el tribunal aceptaba que podría haber casos en los que un interrogador estuviera sinceramente convencido de que la coacción física sería la única forma de obtener información para salvar vidas. Sin embargo, si el interrogador violara las normas e incurriera en la tortura, el tribunal podría aceptar la necesidad sólo como una atenuante, no como justificación ni como excusa. En esta formulación, el tribunal trata de reconciliar la prohibición absoluta contra la tortura con el reconocimiento de que, en

casos raros y extremos, a un interrogador de buena reputación podría resultarle inevitable la coacción física. Aceptaba que había habido casos, en la historia de Israel, en que los métodos físicos en los interrogatorios realmente habían salvado vidas.

La tortura es probablemente el caso más difícil de la ética del mal menor. Una clara prohibición erigida en nombre de la dignidad humana se enfrenta a un caso práctico que se cimienta también en una reivindicación de dignidad, en concreto, la protección de vidas inocentes. Al juzgar este conflicto, debemos subrayar, primero, que aunque haya gente seria que pueda estar en desacuerdo acerca de si la tortura podría ser admisible en casos de necesidad, todos estarán de acuerdo en que la tortura no puede estar nunca justificada como práctica general. El problema radica en identificar las excepciones en que estaría justificada y definir qué formas de coacción llegarían a alcanzar la degradación absoluta de un sujeto sometido a un interrogatorio. La coacción aceptable podría incluir formas de privación del sueño que no dieran como resultado el daño de la salud física o mental y mantener la desinformación para provocar estrés. En la coacción no aceptable se incluiría cualquier coacción o abuso físico, cualquier uso involuntario de drogas o sueros y la privación de comida básica, agua, medicinas y todo lo necesario para la supervivencia junto con la negativa permanente de acceso a un abogado.

Como ocurre con todos los intentos de distinguir los males menores de los mayores, esta definición del límite entre los interrogatorios aceptables y no aceptables, entre la coacción y la tortura, a unos les parecerá que permite demasiado poco y a otros les parecerá que permite demasiado. Los que piensan que permite demasiado subestiman probablemente lo importante que puede ser una información precisa que llegue a tiempo en la guerra contra el terror y cuánta resistencia pueden oponer los sospechosos de terrorismo. Los que piensan que esta distinción entre la coacción y la tortura permite demasiado poco querrán saber por qué se debería poner el límite en el abuso físico en los casos en los que la coacción física extrema podría salvar vidas. Las razones que se podrían dar son tanto prácticas como éticas. Desde el punto de vista práctico, hay indicios de que la coacción física es innecesaria cuando los interrogadores son habilidosos y persistentes. También está el hecho de que los que son sometidos a tortura física, cuando no quedan realmente rotos psicológicamente, por lo general

desarrollan un odio eterno hacia los torturadores. Los miembros del grupo Hermanos Musulmanes, torturados en el periodo que siguió al asesinato de Anuar el Sadat, desarrollaron esa clase de odio, tanto contra el régimen egipcio como contra su aliado estratégico, Estados Unidos. Entre las víctimas de esa tortura estaba el segundo dirigente al mando del grupo de Osama Bin Laden[34]. Desde el punto de vista práctico, la tortura puede ayudar, si no a crear terroristas, sí a endurecer su hostilidad hacia el Estado responsable de su sufrimiento.

Una forma de resolver este problema, obviamente, es deshacerse de los torturados, para evitar que puedan convertirse en amenazas. Cuando la tortura se hizo rutina en Chile y Argentina en los años setenta, muy pronto le siguieron las desapariciones, cuando los militares trataron de deshacerse de las pruebas de la tortura matando a sus víctimas[35]. En Argentina, miles de víctimas de la tortura fueron arrojados al océano, a veces muertos, a veces vivos, desde los aviones. Por consiguiente, como asunto práctico, una vez que un Estado empieza a torturar, enseguida se ve forzado a asesinar para eliminar el problema de dejar sueltos entre la población general a enemigos endurecidos y llenos de rencor. Cuando la tortura se convierte en una práctica de Estado, lleva consigo otras consecuencias que pueden dañar a la reputación moral y la legitimidad política de un Estado.

Otro problema adicional con la tortura física es que inflige daños tanto en aquellos que la cometen como en aquellos que están forzados a soportarla. Cualquier ciudadano de una democracia liberal que apoye la tortura física de los sospechosos de terrorismo en los casos en los que hay bombas a punto de estallar tiene que aceptar su responsabilidad por el daño psicológico que se hace no sólo a una víctima extranjera, sino a un conciudadano, el interrogador. La tortura expone a los agentes de los estados democráticos al máximo peligro moral. El argumento más convincente para una absoluta prohibición de la tortura física (en oposición a la coacción) en toda circunstancia, está relacionado precisamente con esta cuestión del peligro moral. Nadie debería tener que decidir cuándo se justifica o no la tortura, y nadie debería ordenar llevarla a cabo. La prohibición absoluta es legítima porque en la práctica tal prohibición libera a los funcionarios públicos del Estado de la carga de tener que hacer elecciones intolerables, que infligen un daño irremediable tanto en nuestros

enemigos como en ellos mismos, en los que están encargados de nuestra defensa.

Para entender el peligro moral al que se arriesgan todos los que están involucrados en ella, merece la pena escuchar el testimonio de una de las víctimas de la tortura. Jean Amery, un belga de la Resistencia, fue arrestado en Bruselas en 1943 por distribuir folletos en alemán instando a los soldados de la ocupación alemana a desertar. Fue torturado por la SS en una prisión belga en 1943, antes de ser enviado a Auschwitz. A Amery le ataron las manos por detrás de la espalda y le colgaron del techo con un gancho hasta que los brazos se le desencajaron. Mientras tanto, sus captores le golpeaban con un látigo, tratando de extraer información sobre sus compañeros de la Resistencia. Amery sobrevivió a esta terrible experiencia, pero en el relato que hizo de la misma, escrito veinte años después, decía que un hombre torturado es un hombre torturado para siempre[36]. La experiencia deja cicatrices que ningún estado de necesidad o peligro social puede justificar jamás. De hecho, Amery argumentaba que peor que el recuerdo del dolor era el impacto moral de ver a otros seres humanos reduciéndolo a él a una pieza de carne, como si fuera una res. Esa experiencia destruyó toda la confianza que le quedaba en los seres humanos: «Alguien que ha sido torturado nunca es capaz de volver a sentirse a gusto en el mundo»[37]. Amery no pudo escribir acerca de sus experiencias en el centro de detención de la SS o en Auschwitz hasta veinte años después, y al igual que su amigo y compañero de cárcel en Auschwitz, Primo Levi, terminó suicidándose[38]. No sería pertinente atribuir una decisión tan privada como el suicidio a un desastre tan público como la tortura, pero al mismo tiempo no podemos pensar en el destino de Amery sin considerar al menos que tenía razón sobre la experiencia: la tortura destruyó, de una vez por todas, la confianza necesaria para vivir entre los seres humanos.

Amery insistió también en que la tortura no debería ser considerada en términos individuales como la aberración psicológico-sexual de unos torturadores concretos, sino como la clave de la identidad de la sociedad responsable de la misma. Argumentaba que la tortura no era una característica incidental del Tercer Reich, sino la esencia de su visión de los seres humanos. Por extensión, se puede aplicar la misma premisa al Irak de Sadam Husein o a Birmania o a Corea del Norte; para estas sociedades, la

práctica de la tortura define su propia identidad como formas del poder del Estado. Esta idea nos ayuda a ver por qué la tortura debería seguir siendo anatema en una democracia liberal, y no debería ser nunca regulada, tolerada ni aceptada encubiertamente en la guerra contra el terror. Porque la tortura, cuando la comete un Estado, expresa que en última instancia el Estado cree que se puede prescindir de los seres humanos. Esta idea es la antítesis del espíritu de cualquier sociedad constitucional, cuya razón de ser es el control de la violencia y de la coacción en nombre de la dignidad humana y de la libertad.

Deberíamos tener fe en esta identidad constitucional. Es todo lo que tenemos para resistir a las tentaciones del nihilismo, pero es mejor que nada. El deber primordial de los líderes políticos de una democracia que está siendo atacada es mantener las fuerzas del orden centradas con atención en los requisitos políticos para mantener la legitimidad. La única cura contra el nihilismo es que las sociedades democráticas —sus electorados, sus sistemas judiciales y sus dirigentes políticos— insistan en que el uso de la fuerza es legítimo sólo hasta el punto en que sirva a objetivos políticos defendibles. Esto implica un ejercicio constante de la diligencia debida: la estricta observación de las reglas de compromiso con respecto a la utilización de la fuerza mortífera y la prevención de los daños colaterales. Las democracias deben hacer cumplir tales reglas destituyendo del servicio a cualquiera de los carnívoros que deshonren la sociedad que están encargados de proteger.

Deberíamos recordar, de hecho, que la democracia liberal se ha ido construyendo a lo largo de los siglos precisamente para combatir las tentaciones del nihilismo, para evitar que la violencia se convierta en un fin en sí misma. El terrorismo, por lo tanto, no nos enfrenta a una tentación particularmente nueva. Ésa es la razón por la que fueron diseñadas nuestras instituciones allá por el siglo XVII: para regular los métodos malvados y para controlar a la gente malvada. El principal desafío ético en relación con el terrorismo es relativamente simple: apartar de sus obligaciones a aquellos que no han respetado sus obligaciones con nosotros. Tenemos que hacerlo porque estamos librando una guerra cuyo premio fundamental es conservar la identidad de la propia sociedad liberal y evitar que se convierta en lo que los terroristas creen que es. Los terroristas tratan de quitarle la máscara del

derecho para revelar la esencia nihilista de la coerción que lleva dentro, y nosotros tenemos que demostrarnos a nosotros mismos, y a las poblaciones cuya lealtad intentamos conseguir, que el Estado de derecho no es una máscara sino la verdadera imagen de nuestra naturaleza.

6
LIBERTAD Y APOCALIPSIS

El peligro más grande que surge tras el 11 de septiembre para las libertades civiles y los derechos humanos es que los líderes piensen que no tenemos coraje, que no nos preocupan los no ciudadanos que viven en Estados Unidos, que el bienestar de los ciudadanos reprimidos por gobiernos despóticos nos es indiferente, que estamos dispuestos a aceptar las diferencias de trato basadas en diferencias étnicas sin cuestionarlas y que somos incapaces o no tenemos la voluntad para ver que habrá y que debe haber sacrificios, incluso de nuestras libertades, y para tomar parte activa en ellos, considerándolos con prudencia.

PHILIP HEYMANN

I

El terrorismo exige que pensemos detenidamente en quiénes somos como personas libres y en qué tenemos que hacer para seguir siéndolo. Cuando nos enfrentamos a la violencia terrorista, no podemos permitir que las reivindicaciones de la seguridad nacional prevalezcan sobre las reivindicaciones de libertad, ya que lo que estamos tratando de defender es nuestra existencia continuada como pueblo libre. La libertad debe establecer un límite a las medidas que empleamos para mantenerla. Pero éste no es el único límite que impone nuestra identidad moral y política. Debemos conservarnos a nosotros mismos y a nuestra libertad, pero no podemos hacerlo negando las reivindicaciones morales de otros que no pertenecen a nuestra comunidad nacional. Si constitucionalmente tenemos el compromiso de respetar los derechos de nuestros conciudadanos, se debe en parte a que ellos son miembros de una comunidad nacional y en parte a que se trata de seres humanos. Si ser un pueblo libre significa respetar lo que piden los seres humanos a sus prójimos como seres humanos, entonces

estamos obligados a hacerlo no simplemente con nuestro propio pueblo sino también con nuestros enemigos. Lo cual significa que aunque una guerra contra el terror es una guerra verdadera en la cual debemos defendernos con la fuerza de las armas, es una guerra por el bien del derecho, no una guerra contra el propio derecho. Nuestros compromisos constitucionales nos obligan a respetar los derechos de enemigos que no nos respetan a nosotros, a utilizar métodos legales contra aquellos que no respetan ninguna ley en absoluto. Nunca ha sido fácil mantener la fe en estos compromisos; nuestra experiencia contra el terrorismo muestra que no hemos sido inmunes a las tentaciones del nihilismo, el miedo y la ira. Incluso cuando logramos resistir a estas emociones, la necesidad puede exigirnos que tomemos medidas que ejerzan una verdadera presión sobre los compromisos constitucionales. Cuando los males menores —la detención preventiva o cautelar y de esclarecimiento, la matanza selectiva, los interrogatorios intensivos— se hacen necesarios en la guerra contra el terror, he esbozado unos principios que guíen la política pública para que esos males menores no se conviertan en males mayores.

Si éstos son los límites que nuestra identidad moral y política impone en la guerra contra el terror, la cuestión es si podemos continuar ateniéndonos a ellos a medida que aumentan las amenazas contra nosotros. Hasta ahora, históricamente, los terroristas sólo han hecho uso del armamento convencional. Aunque el 11 de septiembre mostró cuán devastadora puede ser esa capacidad convencional, no es, ni mucho menos, lo peor que podemos imaginar.

¿Qué ocurriría si los terroristas adquirieran armas de destrucción masiva? Aunque no hay pruebas concretas de que haya ocurrido en realidad, parece razonable suponer que ocurrirá. El director de la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos (CIA) ha informado al Congreso de que Al Qaeda está buscando en el mercado armas químicas, biológicas y nucleares[1]. Tanto el coste como el tamaño de estas tecnologías están disminuyendo y la capacidad de los estados para mantener el control sobre la información relacionada con las armas de destrucción masiva también se está reduciendo. Ya son técnicamente viables las armas nucleares en miniatura que se pueden transportar en mochilas o en maletas. Ya han tenido lugar los primeros intentos de colocar venenos en metros y depósitos de agua para provocar un número de víctimas masivo. Se han enviado

esporas de ántrax convertidas en armas a través del servicio postal de Estados Unidos[2]. El terrorismo, como la propia guerra, está avanzando inexorablemente de lo convencional a lo apocalíptico.

Es importante apreciar el cambio histórico que esto podría representar. En un futuro próximo, si es que no ha sucedido ya, se romperá el monopolio de los estados del mundo sobre los mayores medios de violencia. Cuando esto ocurra, las democracias liberales podrían ser atacadas no por otro Estado, sino por un grupo pequeño compuesto únicamente de unos cuantos individuos equipados con tecnologías letales.

Un largo paréntesis histórico —la ascendencia del Estado moderno— podría estar tocando a su fin. Desde la paz de Westfalia en 1648, que puso fin a la Guerra de los Treinta Años, el orden internacional ha dependido de que los estados estuvieran en posesión del monopolio de las fuerzas legítimas dentro de su propio territorio y de que este monopolio fuera reconocido por otros estados[3]. No se puede negar que los estados han sido pródigos con la violencia y que el sistema de Westfalia no logró detener la orgía de la guerra entre los estados entre 1914 y 1945, que casi destruyó la civilización europea. Pero a pesar de estos fallos, ese orden, tal como está establecido en las relaciones internacionales, ha dependido del hecho de que únicamente los estados poseían la capacidad para hacer la guerra y de que los que ostentan el poder estatal podían asumir con certeza que sus homólogos de otros estados desistirían de la agresión si se presentaban ante ellos con una amenaza de fuerza creíble. Desde 1945, este modelo de disuasión ha logrado victorias importantes para la estabilidad internacional. Las armas nucleares, utilizadas dos veces en agosto de 1945, no se han vuelto a usar nunca desde entonces. Las armas químicas, utilizadas por estados importantes en la I Guerra Mundial, no se han utilizado tampoco a partir de entonces. Aunque Irak las utilizó contra su propia población en 1987 y contra las fuerzas enemigas iraníes, la excepción confirma la regla: entre los estados modernos, el uso de armas químicas ha sido totalmente inaceptable. En cuanto a las armas biológicas, en 1969, Estados Unidos renunció unilateralmente al uso de las mismas con «propósitos hostiles o en un conflicto armado». Otras naciones han seguido el ejemplo haciendo un incesante acopio de ellas, pero no las han desplegado con propósitos defensivos ni ofensivos.

El éxito de la disuasión nos ha animado a todos a creer que los estados son lo suficientemente razonables como para no implicarse en el uso sorpresivo o preventivo de estas armas en ninguna ocasión. Estas suposiciones han dependido, hasta un grado del que no somos conscientes, de la creencia de que las propias armas serían siempre tan caras de producir y tan difíciles de almacenar de forma segura, que sólo los estados poseerían el poder financiero y coactivo para mantenerlas. Ésta es la que puede estar llegando ahora a su fin. Aunque sigue siendo cierto que sólo los estados tienen los recursos para producir los ingredientes claves de las armas nucleares, otros componentes, como el uranio altamente enriquecido, han sido robados en plantas nucleares mal custodiadas de la antigua Unión Soviética. No sabemos si han llegado a las redes terroristas, pero es posible que lleguen. Una vez que estas redes dispongan del material, los conocimientos y experiencia necesarios no serán difíciles de reunir. Estas redes ya se han puesto en contacto con científicos e ingenieros especialistas en armas nucleares, algunos de los cuales se han formado en el programa nuclear de Pakistán[4]. En cuanto a las armas biológicas, ya han sido arrestadas en Gran Bretaña células terroristas que intentaban producir agentes de destrucción masiva, como el ricino[5]. Es posible que pronto estén a la venta en el mercado de armas clandestino internacional armas de destrucción masiva en miniatura relativamente baratas[6]. Para poder pensar en lo que podría suponer la adquisición de estas armas por parte de los terroristas, tenemos que distinguir entre tres tipos distintos de terrorismo:

- el terrorismo individualista
- el terrorismo que reivindica la autodeterminación
- el terrorismo de los atentados globales espectaculares

No todos los terroristas son igual de peligrosos, porque no todos los terroristas son imposibles de disuadir. Como ya hemos visto, la mayor parte del terrorismo se lleva a cabo en nombre de un pueblo determinado que busca su emancipación de la ocupación o el dominio extranjero. Aunque a estos terroristas no les importen sus propias vidas, se les puede disuadir con la posibilidad de infligir castigos a las poblaciones que apoyan su causa. No es probable que los terroristas suicidas palestinos, por ejemplo, hagan

explotar armas de destrucción masiva, ya que matarían a muchos individuos de su propio pueblo y las represalias israelíes matarían a más todavía, lo cual posiblemente no evite que los palestinos intenten adquirir armas de destrucción masiva para manejarlas como una amenaza. Si los palestinos hicieran esa amenaza, Israel podría verse obligado a adelantarse con una respuesta convencional. Una acción semejante, por supuesto, infligiría pérdidas tanto a los palestinos como a los israelíes. Mientras los terroristas representen a poblaciones que pueden ser afectadas por las represalias y mientras las poblaciones del Estado que lucha contra ellos puedan ser dañadas por sus propias represalias, parece seguro, aunque no es ni mucho menos una certeza, que el conflicto entre los dos seguirá siendo convencional.

Las cosas toman un cariz diferente con las otras dos clases de terrorismo. El primer tipo es lo que ya he denominado terrorismo individualista o centrado en un asunto, perpetrado por individuos en solitario o por pequeños grupos que no tienen unos electores de apoyo y que por consiguiente, a la hora de considerar la explosión de armas de destrucción masiva, no necesitan estimar las consecuencias que tendría sobre su propio bando. Los solitarios que no tienen nada que perder excepto sus propias vidas y que están tan aislados que ya no les importa la suerte de nadie más, pueden ser imposibles de disuadir en cualquier circunstancia. Antes del 11 de septiembre, el peor ataque terrorista en Estados Unidos había sido cometido por ciudadanos estadounidenses, Timothy McVeigh y sus derechistas compañeros de conspiración, que colocaron la bomba que destruyó el edificio federal de Oklahoma City. Después del 11 de septiembre, la amenaza más seria para la seguridad —los ataques con ántrax que se cobraron cuatro vidas— fue probablemente montada por un técnico estadounidense contrariado o un científico con acceso a la tecnología necesaria para convertir las esporas en armas[7].

Pero aunque los solitarios pueden ser difíciles de disuadir, algunos de ellos sí tienen algo que perder. A juzgar por las carreras de los asesinos solitarios de los políticos, su motivación no es morir por el bien de una causa sino sobrevivir y asegurarse un lugar en la historia. El asesino del presidente Kennedy y el aspirante a asesino del presidente Reagan buscaban notoriedad a cualquier precio[8], lo cual distingue sus motivaciones del nihilismo puramente destructivo. Su objetivo es *sobrevivir* para saborear la

atención en torno a ellos, por hostil y escabroso que sea. Si los solitarios que buscan publicidad adquirieran armas de destrucción masiva, no perseguirían la aniquilación en sí misma sino más bien la publicidad que acompañaría a una amenaza apocalíptica. El coste principal en ese caso sería la inmensa cantidad de recursos de investigación que se requeriría para neutralizarlos.

Esto dejaría al verdadero nihilista —el solitario que es indiferente a la fama y a la posteridad y que desea destruirlo todo y a todos, incluido él mismo— como la amenaza principal. La frecuencia de las matanzas aleatorias perpetradas por solitarios, como atestiguan los asesinatos de Columbine y el caso del francotirador de Washington, sugiere que no hay escasez de nihilistas imposibles de disuadir y que no están confinados en Estados Unidos. En la actualidad, sus armas favoritas son los rifles de alta potencia de los francotiradores. La adquisición de armas de destrucción masiva sigue siendo cara y actualmente está fuera del alcance de los recursos y habilidades de tales asesinos, pero en algún momento en el futuro podrían no exceder a la capacidad de un psicópata adinerado, muy culto y extraordinariamente poderoso. Si tal armamento queda a su alcance, la democracia liberal se enfrentará a una amenaza verdaderamente imposible de impedir. El individualismo occidental es un gran logro, pero sería verdaderamente irónico si su perdición llegara en forma de un ser solitario extraordinariamente poderoso equipado con armas de destrucción masiva.

El tercer tipo de terrorista que podría resultar imposible de disuadir si adquiriera estas armas es la propia Al Qaeda. A diferencia de los terroristas que están al servicio de las reivindicaciones de liberación de un grupo concreto de gente, el apoyo de Al Qaeda no depende de una población concreta que pudiera ser sometida a la venganza o al castigo después de un ataque. De modo que no se puede frenar a los propios atacantes utilizando el miedo a que otros que les importan puedan sufrir por sus acciones. El hecho de que los afganos tuvieran posibilidades de sufrir las consecuencias tras el espectacular atentado terrorista del 11 de septiembre no tuvo un efecto evidente en refrenar a los terroristas que se adiestraban en territorio afgano. Una vez que Afganistán había cumplido con su función como base, era prescindible en lo que respectaba a Al Qaeda. Como su objetivo no es la adquisición de poder sino el castigo a Estados Unidos y a sus aliados

estratégicos, no se les puede detener mediante la negociación política, las concesiones ni la contemporización. Tampoco se les puede persuadir mediante los incentivos que hacen que algunos grupos armados se atengan a las leyes de la guerra para alcanzar reconocimiento o legitimidad internacional.

Esta indiferencia ante los incentivos y las sanciones no se aplica únicamente a Al Qaeda sino a cualquier secta dirigida por psicópatas carismáticos. Es difícil imaginar qué acción política podría haber adoptado un Estado para hacer desistir a la secta japonesa Aum Shinrikyo antes de que soltaran agentes tóxicos en el sistema de metro de Tokio[9]. A diferencia de los grupos políticos que buscan la liberación o un territorio nacional, con estas sectas no se puede llegar a acuerdos políticos, y debido a que son cerradas y conspirativas, es difícil infiltrarse en ellas y neutralizarlas. La lógica de la disuasión que una vez mantuvo el estado de la violencia bajo algún tipo de control no tiene repercusión en los solitarios y en los líderes de las sectas del terrorismo global. Al prometer vida eterna a sus seguidores, crean un cuadro de miembros que no se dejan intimidar.

Este análisis, que advierte de una ruptura en el sistema disuasorio estatal a medida que se privaticen las armas de destrucción masiva, podría parecer que descuida el punto hasta el cual los individuos terroristas y sus redes dependen del apoyo tácito de los estados. Si es así, los terroristas podrían ser disuadidos por medio de las sanciones a los estados que les dan cobijo. Es cierto que los terroristas necesitan refugiarse en algún territorio y que necesitan las armas que les proporcionan los estados. Estos estados pueden ser castigados y, si pueden ser castigados, pueden ser disuadidos. Libia era un refugio y una base de la actividad terrorista, hasta que los estados occidentales decidieron responder con un programa concertado de sanciones internacionales y aislamiento. Ahora se ha reducido considerablemente su papel como instigador y proveedor de fondos del terrorismo[10]. Sin embargo, Libia es un Estado cohesionado que ejerce el control en todo su territorio. Muchos de los demás refugios del terror se encuentran en estados fracasados o que están fracasando, como Afganistán o Somalia, que no controlan realmente sus territorios.

El desafío terrorista a la democracia liberal coincide con una doble crisis del sistema del Estado: primero, el fracaso de muchos estados de África central y del sur después de su independencia, y segundo, el fracaso de las

transiciones democráticas en los estados que consiguieron la libertad al desmoronarse el imperio soviético. Un grupo de estados fallidos, que va desde Somalia en la costa este de África hasta el Congo y Liberia en el oeste, ofrecen refugio territorial, servicios de blanqueo de dinero y acceso al mercado de armas internacional a los terroristas globales modernos. Un segundo grupo de estados que están fracasando en el extremo sur del antiguo imperio soviético, desde Moldavia hasta Afganistán pasando por Georgia, Abjasia, Kirguizistán y Tayikistán, también ofrece refugio a las operaciones terroristas. Algunos de estos estados han prometido ayudar a las democracias liberales negando el asilo a los terroristas, pero carecen de la capacidad para llevarlo a cabo. De los ciento noventa y tantos estados del sistema internacional, entre diez y quince podrían carecer de la capacidad para negar asilo a los grupos terroristas internacionales porque son débiles, pobres y corruptos o porque están divididos por conflictos territoriales internos que los terroristas pueden explotar[11]. La disuasión de Westfalia no puede funcionar cuando los estados no tienen un control coactivo eficaz sobre su propio territorio. Los muros del Estado que una vez contuvieron su monopolio de violencia se han desmoronado. El mal ha escapado de la cárcel de la disuasión.

Esta visión —estados que se derrumban y cuadros de individuos a los que no se les puede disuadir y que están equipados con armas de destrucción masiva— podría parecer una exageración morbosa y por consiguiente peligrosa. Este tipo de escenarios aterradores podría desencadenar las reacciones excesivas que he criticado anteriormente. Se podría argüir que el atentado del 11 de septiembre, tan terrible como fue, es improbable que se repita ya que se han tomado medidas de seguridad más estrictas y todos los atentados de Al Qaeda más recientes han sido en objetivos secundarios y no principales. Podría resultar que el 11 de septiembre constituyera lo peor que sucederá jamás y no la primera fase de una serie de atentados apocalípticos espectaculares en progresión creciente.

Pero aunque se localizara a cada uno de los seguidores de Bin Laden, el ejemplo del 11 de septiembre seguirá siendo una inspiración para otros. El 11 de septiembre ocupará el mismo lugar en la historia del terrorismo islámico que el que tuvo el asesinato del zar Alejandro II en la historia del terrorismo europeo. Los nihilistas de la Rusia de mitad del siglo XIX eran

aficionados rudimentarios según los criterios más recientes; sin embargo, crearon un modelo que inspiró a todos los políticos antiburgueses insurrectos a partir de entonces. Existe la certeza de que el 11 de septiembre va a tener el mismo efecto. Además, es probable que los motivos de queja internacional que alimentan el terrorismo a gran escala —el poder de Estados Unidos, la existencia de Israel, la corrupción y decadencia del orden político árabe e islámico— también vayan a perdurar. El terrorismo continuará siendo una amenaza para la democracia liberal, simplemente porque la democracia liberal no puede separarse de un mundo que la considera responsable, acertada o erróneamente, de su miseria.

Si los terroristas consiguen tener a su disposición armas de destrucción masiva, podríamos cambiar de un modelo de atentados muy frecuentes con bajo número de víctimas a un modelo de baja frecuencia que provocaría un número de victimas catastrófico. La defensa contra este segundo modelo sería incluso más difícil que contra el primero. Los terroristas calcularán, correctamente, que ningún Estado, por atento y bien organizado que esté, puede permanecer en guardia para siempre y en todo lugar. Las democracias, por su propia naturaleza, son menos capaces de vigilancia que los regímenes autoritarios. La continua implacabilidad necesaria para una seguridad vigilante no se mantiene fácilmente en las naciones con ciclos electorales de cuatro años y una rotación constante de sus élites dirigentes. El terrorismo es un juego de espera y la victoria es para el más paciente. Los terroristas del futuro podrían tener recursos financieros suficientes para dejar a las células durmientes dormir durante años. Tarde o temprano, bajará la guardia de alguien —a un inspector de contenedores se le pasará un contenedor, un controlador de aeropuerto dejará pasar a un pasajero o una maleta, fallará un sistema de filtración de agua— y tendrá éxito un atentado.

Las democracias liberales se enfrentan por lo tanto a un enemigo cuyas demandas no pueden satisfacerse, que no puede ser disuadido y que no tiene que ganar para que nosotros perdamos. La policía, el ejército y los organismos de inteligencia pueden tener éxito en detectar, detener o prevenir noventa y nueve atentados potenciales. Pero si el enemigo posee armas químicas, radiactivas, bacteriológicas o nucleares, le basta con tener éxito una sola vez.

Es un lugar común de la retórica de los presidentes y primeros ministros insistir en que sus democracias no pueden perder en una guerra contra el terror. Hasta ahora mi propio análisis ha confirmado que ninguna democracia ha sido derrocada jamás por una campaña terrorista, a no ser que otros factores, como el colapso económico o la derrota militar estuvieran presentes también. Pero al enfrentarnos con un terrorismo que hace uso de las armas de destrucción masiva, no podemos estar seguros de que el modelo histórico expuesto en este libro predominará en el futuro.

En otras palabras, nosotros *podríamos* perder.

¿Qué pasaría en caso de derrota? No sería, por supuesto, como una invasión, conquista u ocupación, sino que conllevaría más bien la desintegración de nuestras instituciones y nuestra forma de vida. Una serie de atentados a gran escala utilizando armas de destrucción masiva dejaría zonas de devastación cerradas durante años y un manto de luto, ira y miedo colgando sobre nuestras vidas públicas y privadas. Semejantes atentados destruirían la seguridad existencial de la que depende la democracia. Los ataques recurrentes con armas de destrucción masiva no sólo podrían matar a cientos de miles de personas. Nos encontraríamos viviendo dentro de un estado de seguridad nacional en alerta permanente, con fronteras cerradas, constantes controles de la identidad y campos de detención permanentes para los extranjeros sospechosos y los ciudadanos recalcitrantes. Un atentado con éxito envenenaría las fuentes de confianza entre extraños que hacen posible la relativa libertad de la democracia liberal. Nuestras fuerzas policiales podrían caer en torturar a los sospechosos para prevenir ataques futuros y nuestras fuerzas de seguridad secretas podrían involucrarse en asesinar directamente a los autores e incluso a los meramente sospechosos. Nuestro propio ejército podría utilizar armas de destrucción masiva contra los enemigos terroristas. Si nuestras instituciones fueran incapaces de detener los ataques, podría incluso romperse el monopolio del uso de la fuerza que ostenta el Estado, cuando los ciudadanos se tomaran la justicia por su mano tratando de defenderse contra los aspirantes a terroristas. Los vigilantes parapoliciales patrullarían en unas calles asoladas y desiertas.

Ésta es la que podría ser la imagen de la derrota. Sobreviviríamos, pero ya no nos podríamos reconocer a nosotros mismos ni a nuestras instituciones. Existiríamos, pero perderíamos nuestra identidad de personas libres.

¿Qué se puede hacer, entonces? ¿Con qué recursos contamos?

Ya que la amenaza del terrorismo tiene en el punto de mira nuestra identidad política como personas libres, nuestro recurso fundamental ha de ser esa misma identidad. No podemos luchar e imponernos al enemigo a no ser que sepamos quiénes somos y qué queremos defender a toda costa. Si la respuesta automática ante el terrorismo masivo es reforzar el gobierno secreto, ésa es la peor respuesta. La correcta es reforzar un gobierno abierto. Los pueblos democráticos no prestarán ayuda a las autoridades a no ser que crean en el sistema que están defendiendo. Ninguna estrategia contra el terror es sostenible sin la ayuda y la cooperación pública, sin ojos que detecten peligros, oídos que escuchen amenazas y voluntad para informar de ello a las autoridades. Como nos han demostrado dos guerras mundiales, un pueblo democrático movilizado por el miedo y dirigido por la esperanza puede resultar un enemigo formidable. A pesar de sus mecanismos de control y equilibrio, los sistemas democráticos no tienen por qué ser menos decisivos que los autoritarios, y sus instituciones democráticas tienen la ventaja de reunir la sabiduría, la experiencia y el talento del conjunto de los ciudadanos, en vez de basarse en el reducido grupo de una élite cerrada.

La fe en la democracia no tiene que cegarnos forzosamente ante sus fallos. De hecho, nuestras democracias no están funcionando tan bien como podrían hacerlo al enfrentarse a las amenazas convencionales y es de temer que lo harían aún peor con las armas de destrucción masiva. Hasta ahora, la información sobre el peligro ha sido manipulada para el consumo público. Los medios de comunicación, más preocupados por su cuota de pantalla que por el interés público, actúan en connivencia con el poder para desinformar al público. Los jueces han otorgado una excesiva deferencia a las acciones del Gobierno. Las asambleas legislativas han carecido del coraje necesario para someter los factores de riesgo a un examen lúcido. Los departamentos gubernamentales han recortado las libertades de los extranjeros y de las minorías, con la seguridad que les da el conocimiento de que las víctimas carecen de voz para hacer que se conozca la injusticia. El público ha seguido la corriente, incapaz de forzar o no dispuesto a forzar a sus dirigentes electos para que les sirvan mejor. Cuando las instituciones democráticas fallan de esta manera, el resultado es una mala política pública. Las asambleas legislativas han elaborado leyes que proporcionan a la policía poderes que no necesitan, el público presta su apoyo a medidas

que no aumentan su seguridad, los servicios secretos, observando a un público defraudado y a unos líderes políticos falsos, se toman la justicia por su mano. Así, la guerra contra el terror que se libra por medio de agentes secretos no responsables de sus actos ante nadie, que trabajan en los márgenes de la ley o más allá de ellos, en nombre de unos ciudadanos despolitizados y desmovilizados a quienes se les oculta lo que se está haciendo en su nombre, puede terminar haciendo un daño irreversible a la democracia.

No nos hace falta una guerra contra el terror librada en nombre de personas libres que sólo son libres de nombre. Lo que necesitamos es dar un nuevo ímpetu a las instituciones que protegen la libertad, un gobierno con mecanismos de control y equilibrio, con formas abiertas de justificación mediante procedimiento contradictorio en los tribunales, las asambleas legislativas y la prensa. Dar un nuevo ímpetu significa simplemente que nuestras instituciones tienen que hacer el trabajo para el que han sido designadas. Tenemos que entender para qué están ahí, confiar en ellas y hacer que funcionen.

II

Además de exigir una renovación de la democracia interna, una guerra contra el terror no puede tener éxito a menos que los estados se impliquen en la renovación de la democracia más allá de sus fronteras[12]. El terrorismo global, al emplear armas de destrucción masiva, desafía la estabilidad del propio orden del Estado, y ninguno, ni siquiera Estados Unidos, tiene la capacidad de vencer ese desafío por sí mismo.

Antes del 11 de septiembre, el desmoronamiento y el fracaso del Estado se veían principalmente como tragedias humanitarias. El terrorismo con un número masivo de víctimas ayuda a las democracias liberales a verlo como amenazas potenciales para la seguridad nacional. Reforzar a los gobiernos honestos de las sociedades que sufren esa carga, ayudarles a negar asilo a los grupos terroristas, ha pasado de ser simplemente una meta deseable a ser una meta esencial[13]. Si el nihilismo apocalíptico se nutre de la desesperación política, entra dentro del interés propio y razonable de los

estados ricos invertir para ayudar a las sociedades autoritarias del mundo árabe —sociedades que han fallado a sus gentes— a avanzar hacia la democracia, aunque haya probabilidades de que el resultado sea llevar al poder a los partidos islámicos[14]. Durante sesenta años, los estados occidentales se han situado en el lado equivocado en la sofocada guerra civil entre los pueblos árabes y sus gobiernos. Es hora de alinearnos con el bando correcto y de hacer lo que podamos para canalizar el descontento popular en formas políticas democráticas. Es obvio que se trata de un camino arriesgado, pero aferrarse a regímenes desprestigiados que han fallado a sus pueblos es aún más peligroso[15].

Cuando los estados que fracasan poseen armas nucleares, tenemos que evitar que fracasen. Ayudar a sociedades como Pakistán a asegurar sus programas armamentísticos, a ampliar su control en las regiones limítrofes con Afganistán y proporcionarles recursos para la educación y el desarrollo ha dejado de ser una prioridad entre muchas[16]. En vista del grado en que Al Qaeda se alimenta de los fracasos de Pakistán como Estado, reforzar la capacidad del Estado de Pakistán sin inclinarlo hacia el autoritarismo absoluto tiene que ser un objetivo central de cualquier política antiterrorista.

El terrorismo presenta asimismo un argumento muy poderoso para dar un nuevo impulso a todas las formas de cooperación multinacional y multilateral. El 11 de septiembre pareció anunciar efectivamente un cambio en este sentido. Todos los estados miembros de las Naciones Unidas condenaron los atentados y aprobaron resoluciones prometiendo incautarse de los fondos y las armas que hacen posible el terrorismo[17]. Esta unanimidad recién descubierta refleja un importantísimo y radical cambio de actitud. Porque a lo largo de su existencia, el terrorismo internacional ha dependido de la complicidad de los estados. Los palestinos fueron a Checoslovaquia a comprar explosivos Semtex y a Yemen o a Siria para entrenarse. La Contra nicaragüense y los llamados luchadores por la libertad cubanos se dirigieron a Washington para obtener apoyo y financiación. Libia patrocinó a terroristas desde Irlanda del Norte a Sierra Leona. Sudán ha proporcionado refugio a los terroristas islámicos, incluido Osama Bin Laden. Cuando estaba bajo el control de los talibanes, Afganistán invitó a Al Qaeda a adiestrar a sus cuadros en sus remotos valles. Los reclutas de Al Qaeda llegaron primero como invitados del Gobierno de los talibanes y luego se quedaron para convertirse en dueños

de la casa. Este modelo de complicidad de los estados dependía de la estimación de que «el enemigo de mi enemigo debe ser mi amigo». Los estados apoyaban a los terroristas porque éstos desestabilizaban los estados rivales. Los estados con intereses imperialistas —como Estados Unidos o la Rusia soviética— apoyaban a los grupos terroristas como representantes de la guerra que había entre ambos. Mientras el armamento terrorista seguía siendo convencional, los estados colindantes estaban felices de apoyar a sus «luchadores por la libertad» favoritos, con la seguridad de saber que su apoyo desestabilizaría a sus rivales sin poner en peligro sus propios intereses.

A medida que la amenaza del terrorismo se intensifica, pasando de ser convencional a ser nuclear, los estados han comenzado a arrepentirse de su antigua promiscuidad. A medida que surge el fenómeno del terrorismo a gran escala, casi todos los estados se han dado cuenta del peligro de la complicidad en la que una vez estuvieron involucrados. Al igual que Hiroshima convenció al mundo del peligro sin precedentes de las armas nucleares, el 11 de septiembre ha despertado a los estados a la realidad de que el terrorismo que una vez patrocinaron de buen grado presenta ahora el peligro de estar completamente fuera de su control.

Los motivos para reafirmar el control guardan relación no tanto con la indignación moral sino con intereses nacionales vitales. Sean cuales sean sus diferencias de religión e ideología, todos los estados comparten un interés por mantener las armas de destrucción masiva bajo su propia llave. En el caso de las armas nucleares, el pequeño club de estados que las poseen está interesado en evitar su proliferación, pero como revelan Pakistán e India, los estados tienen sólo una capacidad limitada para impedir que otras naciones se nuclearicen. Por lo tanto, crecerá el número de estados con esta capacidad. De hecho, no está claro qué pueden hacer los que tienen armas nucleares para impedir que otras naciones las tengan también. Esas armas significan la irresistible consolidación del poder para estados como Corea del Norte, que han fracasado en la verdadera consolidación del poder, la riqueza de su pueblo.

Aunque es inevitable que más estados adquieran armas de destrucción masiva, permitir que individuos o grupos terroristas lo hagan es un asunto completamente diferente. Podría suceder de tres formas distintas. Primero, los estados deshonestos podrían vender o traspasar armas de destrucción

masiva a los grupos terroristas, creyendo erróneamente que pueden controlar su utilización contra los enemigos del Estado. Segundo, estas armas podrían ser robadas a estados serios y vendidas a los terroristas en el mercado negro. Por último, algunos científicos deshonestos que trabajan o bien con estados deshonestos o bien con estados de confianza podrían transferir las tecnologías o los secretos de las armas a los grupos internacionales. Las tres formas de proliferación de las armas de destrucción masiva y su caída en manos de civiles amenazan el monopolio de los estados. Por consiguiente, todos los estados responsables tienen interés en unirse para devolver estas armas y su capacidad a manos de los estados.

Incluso los estados deshonestos no son forzosamente menos razonables que los de confianza y pueden entender los peligros que representan para ellos los grupos terroristas en posesión de armas de destrucción masiva. Es más, se les puede hacer pagar un precio a los estados deshonestos. Libia, un conocido patrocinador del terrorismo, ha sido castigada por su participación en el atentado de Lockerbie. El total aislamiento diplomático internacional dio como resultado un cambio sustancial, marcado por el acuerdo de reparación entre el gobierno de Libia y las víctimas[18]. Hay otros tres estados deshonestos existentes. Corea del Norte cuenta con un programa nuclear que será capaz de producir armas en un futuro muy cercano[19]. Irán está utilizando también un programa nuclear civil para desarrollar armas. Por último, Irak, bajo Sadam Husein, inició un programa de veinte años de investigación en armas químicas, biológicas y nucleares, aunque hay una polémica en torno a qué armas había producido en realidad este programa cuando el régimen fue derrocado en abril de 2003. No había tampoco pruebas contundentes de que hubiera transferido tecnologías o información científica a los grupos terroristas. De lo que no había duda es de que había utilizado armas de destrucción masiva dos veces, contra su propia población kurda y contra las fuerzas armadas iraníes.

Los estados deshonestos podrían ser controlados si se pudiera impedir que negociaran en el mercado internacional de tecnología letal. Cuando el mercado de armas ilegal se limitaba a las armas pequeñas y convencionales, los estados hicieron la vista gorda y permitieron el desarrollo de un complejo sistema global de transferencia de armas[20]. Lo hacían porque tenían un fuerte interés económico en el comercio o porque beneficiaba a

poderosos intereses dentro de sus propios estados. Ahora que nos encontramos en el umbral de un mercado de armas de destrucción masiva, esta antigua complicidad ha dejado de ser una situación embarazosa menor y amenaza con convertirse en un peligro para los intereses vitales de los estados[21].

La democracia liberal depende de la existencia de mercados capitalistas, pero un mercado libre de todo, incluido el plutonio, el ántrax y el ricino, representa una amenaza directa para la supervivencia de la propia democracia liberal. La globalización económica podría llegar a convertirse en el medio de nuestra propia destrucción, a no ser que la globalización esté acompañada de una expansión constante de la capacidad reguladora por parte de los estados, de las empresas y de las instituciones internacionales. De lo contrario, no sobrevivirán ni el mercado libre ni el Estado liberal. Sin embargo, ningún Estado, ni siquiera la superpotencia global, tiene recursos para vigilar un mercado global de armas letales. De ahí que todos los estados tengan interés en crear sistemas eficaces de regulación multilateral.

A medida que ha ido creciendo el número de problemas, desde los daños medioambientales hasta el comercio de armas que traspasa fronteras, la capacidad de los estados para cooperar en la creación de medios para resolver estos problemas se ha quedado atrás[22]. Las razones para ello residen en el hecho de que las democracias liberales se han beneficiado en su mayoría de la globalización, mientras que los costes ambientales, sociales y económicos los han soportado países menos desarrollados. Donde es más probable que se desarrolle la cooperación transnacional es en esas áreas —la delincuencia, las drogas y el terrorismo— que son las que amenazan la prosperidad y el orden de los estados liberales. El gobierno global en esas áreas ha dejado de ser simplemente deseable para convertirse en una cuestión de supervivencia mutua.

Este esfuerzo global y multilateral contra el terrorismo acarreará algunos males menores obvios. Uno de ellos es la regulación más intrusiva de todo tipo de transacciones de mercado. Tendremos que gastar una gran cantidad de dinero para poder regular, inspeccionar, controlar y destruir la pequeña porción de comercio internacional que presenta un peligro para nuestra supervivencia. Esta carga reguladora tendrá que ser compartida entre las empresas y el gobierno. Los gobiernos deberán invertir en sistemas más complejos para controlar el flujo de dinero, bienes y personas que cruzan

sus fronteras, y las empresas que tengan un comercio importante con otros países tendrán que invertir en suministrar sistemas que garanticen la seguridad de la carga desde el punto de producción hasta el punto de venta[23].

Éste es el precio que deberán pagar los negocios internacionales y aquellas personas que viajen al extranjero si quieren estar a salvo del terror. El segundo precio serán unos sistemas internacionales cada vez más rigurosos que interferirán en la capacidad de soberanía de los estados para hacer lo que quieran con estas tecnologías. Para que estos sistemas sean legítimos, *todos* los estados, no sólo los deshonestos, tendrán que someterse a una inspección intervencionista de sus capacidades letales, y cuando sean posibles los acuerdos internacionales, abandonar totalmente su producción y almacenamiento.

El satisfactorio esfuerzo de los estadounidenses y de algunos estados postsoviéticos, como Ucrania y Kazajistán, para identificar y hacer que resultara segura la capacidad nuclear que el ejército soviético saliente había dejado tras de sí es un ejemplo de lo que se puede lograr[24]. El Organismo Internacional para la Energía Atómica, aunque no está provisto de los fondos y recursos suficientes, ha desarrollado una considerable pericia en la regulación de los programas nucleares civiles y debería ser capaz de desarrollar un inventario internacional fidedigno del plutonio y de otros materiales nucleares y de hacer cumplir los protocolos para su traslado, intercambio y desactivación[25]. Como es obvio, es más difícil hacer esto con los agentes químicos y biológicos. Sin embargo, debería ser posible exigir a las corporaciones globales con capacidad química o biológica que se abstengan de vender sus tecnologías a estados deshonestos y que eviten, en la medida en que puedan, que los grupos terroristas se infiltren en sus redes de distribución y venta. El éxito de los inspectores de armas de la ONU en Irak, entre 1992 y 1996, en rastrear los orígenes de los agentes químicos iraquíes hasta sus proveedores comerciales europeos, sugiere que debería ser posible vigilar el tráfico internacional de esos productos y esas tecnologías que producen armas de destrucción masiva[26]. Debería ser posible también que los estados incrementaran la seguridad de todos los laboratorios comerciales, gubernamentales y militares que utilicen estos agentes químicos. Asimismo, podría tipificarse como delito que los

científicos contribuyan, a sabiendas, a la fabricación de armas para los terroristas[27].

Uno de los males menores que podrían hacerse necesarios es una regulación más estrecha de la investigación científica y de la libre comunicación de sus resultados. La Ley Patriótica de Estados Unidos exige ya que todos los científicos que trabajan con ciertos agentes biológicos estén registrados en agencias federales e impone castigos para todo aquel que transporte esos agentes o que mantenga cualquier contacto científico con una lista de países proscritos. A los laboratorios de las universidades de Estados Unidos se les ha prohibido, mediante una directiva presidencial, que empleen a estudiantes extranjeros en la investigación de campos biológicos que se puedan aplicar potencialmente a la creación de armas. Los editores de publicaciones científicas han aceptado que no deberían publicar resultados científicos cuando éstos pudieran ser utilizados por los terroristas, o incluso en un sentido más amplio, cuando el «daño potencial de la publicación supere a los potenciales beneficios sociales»[28].

Reforzar las medidas de seguridad de los laboratorios, comprobar las credenciales de todos los que trabajen con agentes sensibles, parece apropiado siempre y cuando la seguridad permanezca en manos de instituciones libres —los laboratorios y departamentos de universidades— que dirigen la propia investigación. El mismo principio debería ser aplicado para determinar qué clases de investigación científica o publicación constituyen verdaderamente una amenaza a la seguridad nacional. Esta decisión debería permanecer también en manos de los propios científicos, y las bases para una autocensura legítima tendrían que ser trazadas con mucha precisión, para que permitan la libre publicación de todos los trabajos excepto los que sean más claramente peligrosos. La peligrosidad debe ser definida como una realidad práctica e inminente, no como una posibilidad especulativa distante, ya que es imposible predecir con exactitud qué formas de la investigación científica básica son susceptibles de conducir a aplicaciones peligrosas. Mantener la libre circulación de las ideas científicas es un valor crucial no sólo para la ciencia, sino para la propia democracia.

En otras palabras, la era del terrorismo masivo nos obliga a adentrarnos en un terreno de males menores que no había surgido cuando la amenaza era convencional: la regulación del mercado libre de tecnologías, la

transferencia de tecnología y las propias ideas. La regulación no puede caer únicamente en el Gobierno; la tarea necesita estar estructurada de tal modo que permita el máximo de revisión contradictoria. Todas las partes implicadas —empresas, universidades y Gobierno— deben examinar las propuestas de regulación en una discusión abierta para asegurar que los que regulan sean a su vez regulados. La regulación, asimismo, debe tratar de lograr un equilibrio concienzudo entre las libertades de comercio e ideas, necesarias para la supervivencia de los pueblos libres, y la seguridad que requiere la nueva era del terrorismo que produce un número de víctimas masivo.

Además de la regulación, es necesario que haya un liderazgo. Este liderazgo sólo puede proceder de Estados Unidos, no sólo porque es muy poderoso, sino también porque es el principal objetivo terrorista, así como el principal emplazamiento de la investigación armamentística, y por ello, una posible fuente de científicos deshonestos. Incluso Estados Unidos, una nación con una resistencia que viene de largo a los compromisos multilaterales que violan su soberanía, puede entender fácilmente que tiene pocas posibilidades de regular por sí misma el mercado global de las tecnologías letales. La cooperación policial internacional entre Estados Unidos y sus aliados europeos ha demostrado ser fundamental para detener células terroristas en varias ciudades, desde Hamburgo hasta Madrid. El multilateralismo en estas materias ha pasado de ser meramente deseable a ser una cuestión de vida o muerte. Los estados aprenderán a cooperar o sufrirán las consecuencias por separado. Esto significará la prohibición de la producción, el traspaso y la venta de armas; el desarrollo de sistemas internacionales de inspección coactiva para los estados que la violen; y, como último recurso, el uso de la fuerza preventiva para evitar la venta o distribución de tales armas a organismos no estatales.

III

La acción militar preventiva, el último de los males menores que va a ser considerado en este libro, presenta tres problemas específicos: cómo controlar el recurso a la prevención en una democracia, cómo determinar

cuándo está justificada y quién debería autorizarla a nivel internacional. Se me ocurren dos clases de prevención muy obvias: los ataques contra individuos o campos de entrenamiento para evitar que ejecuten atentados inminentes y la acción militar contra los estados que dan refugio a los terroristas o que producen armas de destrucción masiva. Golpear a los terroristas antes de que lo hagan ellos, siempre y cuando no sean viables otros métodos menos arriesgados y costosos, es menos problemático que una guerra de envergadura contra los estados.

El primer tipo de dificultad en las guerras de prevención está relacionada con la regulación democrática de los poderes para hacer la guerra de presidentes y primeros ministros. En el siglo XX, tanto librar guerras en el extranjero como hacer frente al terrorismo internacional han incrementado los poderes del ejecutivo a expensas de la revisión legislativa. El poder para hacer la guerra, otorgado a un presidente, se supone que se equilibra con el poder para declarar la guerra, otorgado a la asamblea legislativa. En el curso de los últimos sesenta años, esta regulación legislativa se ha debilitado. Los presidentes han comprometido al país a combatir sin la autorización del poder legislativo en absoluto o han tratado de conseguir esa autorización sólo cuando el combate ya estaba en marcha[29].

La guerra preventiva contra las amenazas terroristas sería aún más difícil de controlar para las asambleas legislativas y los electores. Las razones para semejantes guerras serán siempre especulativas, basadas en información incierta reunida por medios que requieren la ocultación de las fuentes y los métodos, y es, por tanto, sumamente difícil para el electorado, y por supuesto para la asamblea legislativa, hacer un juicio sobre su credibilidad. En el periodo previo a la guerra de Irak, en vez de reclamar, como tenían buenas razones para hacerlo, que el régimen iraquí tenía las intenciones así como los recursos para adquirir en *algún momento* armas de destrucción masiva, el presidente de Estados Unidos y el primer ministro británico afirmaron que el régimen realmente había desarrollado y utilizado estas armas[30]. Al distorsionar las pruebas trataron de manipular el consentimiento democrático para la guerra e incluso aquellos que los apoyaron no pueden creer que un fin deseable justificara semejantes medios. Al final resultó que la guerra no parecía haber tenido una justificación preventiva en absoluto, ya que no se han encontrado armas

reales ni programas avanzados en el año que ha pasado desde la caída del régimen.

A nuestros líderes no les bastará en el futuro simplemente con tranquilizarnos una y otra vez diciendo «si supierais lo que nosotros sabemos…» para llevarnos por el camino hacia el mal menor de la prevención. Puede que los datos sean algo dudosos, y que la verdad no esté tan clara en el *antes* como es probable que lo esté en el *después,* pero pueden y deberían aclararnos lo que necesitamos saber. Tenemos derecho a conocer los datos verdaderos sobre las capacidades reales de un Estado y a que se nos indique si podrían ponerse a disposición de los terroristas globales. Nuestros líderes tienen la estricta obligación, inherente al propio gobierno democrático, de proporcionar estos datos para que los consulten nuestros representantes antes de ponernos a todos en peligro. La guerra preventiva puede estar justificada sólo cuando su causa se apoye en pruebas que puedan convencer a las personas libres.

Como los riesgos de la acción son intrínsecamente más fáciles de conocer que los riesgos de la inacción, y ya que los hechos concernientes a la amenaza no van a estar nunca claros, la tendencia de cualquier ciudadano será ir contra la guerra preventiva. Esa tendencia ayuda a impedir que los líderes políticos se embarquen en una acción desaforada y poco sensata, pero una tendencia no es lo mismo que una razón y menos aún que una buena razón. Necesitamos estar abiertos a la posibilidad de que la prevención de la transferencia de armas de destrucción masiva desde los estados a los grupos terroristas sea un mal menor necesario para impedir un mal aún mayor.

A no ser que podamos impedir que los regímenes deshonestos con una historia de represión interna y agresión externa adquieran y transfieran tecnologías letales, no se les podrá disuadir. Pueden proceder a destruir los elementos disidentes de su propia población y a la vez hacer incursiones en el territorio de los estados vecinos. Una vez que tengan armas de destrucción masiva, pueden transferirlas impunemente a los grupos terroristas.

Aunque existan razones para la actuación preventiva, cuando hay una estrategia militar viable para evitar que los estados deshonestos transfieran las tecnologías letales o que los grupos terroristas las adquieran, la amenaza debe ser inminente y demostrable. De otro modo, la prevención se convierte

en agresión, que está prohibida por la Carta de las Naciones Unidas, mientras que las acciones en defensa propia no lo están. La prevención se justifica normalmente como una forma de defensa propia anticipada cuando la amenaza es inminente. La cuestión clave que hay que evaluar es cuán inminente es realmente la amenaza y qué signos del enemigo se pueden interpretar como señal de una intención hostil. El caso típico de prevención justificada en *Just and Unjust Wars,* de Michael Walzer, fue el ataque preventivo israelí llevado a cabo en 1967 contra Egipto y los estados árabes. Fue legítimo, según Walzer, debido a la evidencia clara de que los países árabes se estaban movilizando para efectuar un ataque[31]. Pero esto no nos dice mucho acerca de cómo evaluar el momento en que un programa de armas de destrucción masiva encubierto se ha convertido en un peligro inminente. Tampoco nos dice cuándo actuar de forma preventiva en el caso del terrorismo, donde por definición los signos de un ataque inminente estarán ocultos para todos excepto para el servicio de inteligencia más resuelto, y donde, incluso en el caso de traspaso encubierto de armas de los estados a los grupos, sería casi imposible que un Estado vulnerable tuviera conocimiento de la transferencia por adelantado.

Al mismo tiempo, hay un tercer asunto —quién decide cuándo está justificada la acción preventiva— que añade otra dimensión de complejidad. Bajo las reglas de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad es el que se supone que decide si autoriza o no el uso de la fuerza, pero sus reglas no permiten la acción preventiva, y aunque se puedan hallar modos de sortearlas mediante la presentación del problema como una «amenaza a la paz y la seguridad internacionales», cualquier Estado que se sienta amenazado y contemple el uso preventivo de la fuerza no va a poner su derecho a la legítima defensa en manos de un comité de otros estados, por muy augusto que sea ese comité. Aunque a Estados Unidos se le castiga por su unilateralismo, todos los estados son propensos a insistir en el derecho unilateral de respuesta ante la amenaza de las armas de destrucción masiva. De ahí que aunque la prudencia sugiera que cualquier Estado debería tratar de lograr la legitimidad internacional antes de utilizar la fuerza y que debería asegurarse tantos aliados como sea posible, no puede ceder su derecho a hacer sus cálculos finales acerca de su seguridad nacional a ningún otro Estado u organización internacional. Incluso si no logra convencer a otros estados de que una amenaza requiere

la acción preventiva, estaría justificado que actuara en solitario, pero sólo, por supuesto, si la amenaza es real.

El intenso debate sobre la legitimidad de la invasión de Irak indica que el supuesto interés universal de los estados en organizar instituciones efectivas contra la proliferación de armas de destrucción masiva es extraordinariamente difícil de traducir en una acción universal. Estados Unidos simplemente no estaba de acuerdo con sus aliados habituales acerca del alcance del peligro que presentaban los programas de armas de Irak, y aunque estos aliados fueron incapaces de evitar que Estados Unidos utilizara la fuerza, su oposición provocó desavenencias sustanciales sobre la acción estadounidense: primero, se percibió como ilegítima; y segundo, los costes de la guerra y de la reconstrucción de la posguerra no han sido compartidos, sino que se han cargado solamente sobre la espalda de los contribuyentes estadounidenses. Aunque sólo sea por aumentar la legitimidad y reducir los costes, es preferible el acuerdo multilateral sobre el uso de la fuerza a la acción unilateral. Sin embargo, dado el grado hasta el cual Estados Unidos sigue siendo el objetivo principal de Al Qaeda y de otros grupos islamistas, es inevitable que se produzcan más acciones unilaterales[32].

El grupo de estados cuya conducta podría posiblemente justificar la guerra preventiva es muy pequeño. Incluso los estados con capacidad para ser un imperio saben que en la mayoría de los casos es mejor para sus intereses respetar la soberanía de otros estados, ya que la alternativa es una guerra interminable. Además, la guerra preventiva es imposible contra los que ya poseen esas armas o contra aquellos que antes de la derrota podrían infligir tal daño en otros que los costes de la acción preventiva serían prohibitivos.

Por lo tanto, la guerra preventiva no va a ser algo frecuente, pero aun así sería un mal menor. Matará a gente y provocará daños humanitarios, aunque logre eliminar un régimen peligroso y confiscar las armas de destrucción masiva. Como mal menor, la guerra preventiva debería estar estrictamente limitada: tiene que ser autorizada en condiciones de verdadera revelación democrática; los estados que la propongan deben hacer un sincero intento para conseguir el apoyo multilateral; la acción preventiva puede estar justificada sólo como último recurso, una vez hayan fracasado los intentos de desarmar a un Estado mediante la inspección coactiva, la inducción

diplomática y otros medios pacíficos, y por último, la acción preventiva no debe dejar las cosas peor de lo que estaban antes de que se considerara la acción. Si se derroca una tiranía, debe ser reemplazada por un régimen democrático. Si se lleva a cabo una acción militar, ésta no debe desencadenar una guerra más amplia. Aunque estas condiciones están bastante claras en teoría, juzgar si se han cumplido o no depende de dos juicios anticipados de crucial dificultad: si la amenaza es tan real que esté justificado el riesgo y si es posible que los beneficios futuros de la acción sean mayores que los daños tan evidentes que se producirán a corto plazo. El esfuerzo para acertar en estos juicios y hacerlos de buena fe expone a cualquier democracia y a sus líderes a un enorme peligro moral. Los costes del error —cuando las armas de destrucción masiva están allí realmente— podrían ser incalculables.

IV

El terrorismo produce desorientación en las democracias liberales porque parece hacer caso omiso a sus capacidades y a las virtudes que se derivan de su libertad. También porque a las personas libres que están habituadas a vivir en paz les resulta difícil admitir que se están enfrentando realmente con el mal, lo cual me lleva, cuando estoy llegando a la conclusión de este ensayo, a la utilidad de discusiones éticas como la presente. La ética es importante, no sólo para limitar los medios que usamos, sino también para definir la identidad que estamos defendiendo y nombrar el mal al que nos enfrentamos. El propósito de la ética es permitirnos afrontar la realidad del mal sin sucumbir a su lógica, combatirlo con males menores regulados constitucionalmente, sin caer en los males mayores.

La democracia liberal es más que un conjunto de procedimientos institucionales y garantías para dirimir un conflicto y regular la violencia. ¿Por qué habríamos de seguir teniendo fe en ese sistema político? ¿Por qué iba a importarnos si fuera sólo un procedimiento? Nos importa porque los procedimientos protegen los derechos de todos los seres humanos que pertenecen a ese sistema. Nos importan los derechos porque creemos que cada vida humana merece intrínsecamente que se proteja y se conserve.

Utilizamos los derechos para poner límites a lo que pueden hacer las mayorías porque no creemos que el mayor bienestar del mayor número de personas debería ser el único criterio para decidir todos los asuntos políticos. Si las mayorías deben imponerse porque así lo dicta la necesidad, aquellos individuos cuyos derechos o intereses resultan dañados tienen derecho a la compensación o el resarcimiento. Creemos que se debe buscar el sufragio de nuestros conciudadanos, uno a uno, y que su estima debe obtenerse por medio de la argumentación en vez de obtenerla mediante la coacción o el soborno. Su derecho al debido proceso legal, a ser tratados con una dignidad básica, es independiente de la conducta y es irrevocable en toda circunstancia. Creemos que incluso nuestros enemigos merecen ser tratados como seres humanos.

Éstas son simplemente algunas de las cosas en las que creemos, y no es fácil vivir conforme a ellas. Imponen importantes limitaciones en los que ejercen el poder en nuestro nombre, al igual que las imponen en nuestras pasiones como ciudadanos y como individuos.

El principal problema ético de las democracias liberales no es la ausencia o la pérdida de unos valores éticos claros y estables, sino sencillamente vivir dentro de los límites reales de los valores que tenemos. Estos valores no son relativos, al menos no lo son para nosotros, sino que son las condiciones mínimas de nuestra existencia como personas libres.

Ya que se trata de principios que no vamos a cumplir nunca en su totalidad, crean una forma de sociedad que requiere como condición de su existencia involucrarse en un constante e institucionalizado proceso de autojustificación. En comparación con estos criterios de lo que se debe hacer con todos y cada uno de sus miembros, todas las sociedades democráticas liberales fallan, y lo que es más, saben que fallan. Así que son únicas entre las formas de gobierno en el sentido de que están, en palabras de Lezsek Kolakowski, «bajo juicio permanente» y si no aceptan esta carga de la justificación, no consiguen vivir la vida ética que ellas mismas recomiendan[33].

Las sociedades que están bajo el juicio permanente de la autojustificación tienen tendencia a sentirse culpables de su éxito. Pero nuestro éxito no es algo por lo que debamos sentirnos culpables; el fracaso de otras sociedades no es culpa nuestra. Creer que nosotros somos los responsables de todos los males del mundo y que estaríamos en posición de curarlos si tuviéramos la

voluntad de hacerlo es una ilusión muy asentada entre los demócratas liberales de todas partes, especialmente entre los estadounidenses. Por supuesto que tenemos la responsabilidad de trabajar para aliviar la carga de la injusticia global. Pero deberíamos tener claro que lo estamos haciendo para reparar injusticias, no con la esperanza ilusoria de una mayor seguridad. Aun habiendo respondido a la injusticia con justicia, no tenemos derecho a esperar paz y buenos sentimientos a cambio. Eso sería no entender el mal, olvidar la conexión esencial del terrorismo con el nihilismo, su indiferencia ante el sufrimiento de los que afirma representar, su desprecio por nuestros gestos de compensación.

El éxito de la democracia liberal no debería considerarse como una acusación contra nosotros, de la misma forma que nosotros tampoco tenemos derecho a considerarlo como una confirmación de nuestra superioridad. El hecho de que hayamos logrado ser ricos y libres puede muy bien ser el resultado de una historia concreta y puede haber dependido de la buena suerte, por lo que no debemos creer que nuestra vida es un modelo para las personas de otras culturas. Pero el hecho de que nuestros valores no se apliquen necesariamente de forma universal no los hace menos obligatorios para nosotros.

El reto de una vida ética en la democracia liberal es estar a la altura, como individuos, de los compromisos expresados en nuestras constituciones, tratar de asegurarse de que estos compromisos se mantienen con respecto a los menos aventajados de nuestros conciudadanos. La tarea consiste también en asegurar que cada uno de nosotros crea realmente en nuestra sociedad el máximo de tiempo posible. En una época en la que los individuos están monstruosamente investidos de poderes mediante la tecnología y la libertad, y pueden provocar el apocalipsis sobre sus prójimos, de repente no es ya una cuestión sin importancia el hecho de que algunos de nuestros conciudadanos y algunos de los no ciudadanos que viven entre nosotros no crean en la democracia liberal y profesen una variedad de paranoias que aparentan ser política. La existencia de opiniones políticas absurdas, vengativas e ilusorias, unidas a la tecnología mortífera en posesión de un solo individuo, se convierte de pronto en una amenaza para todos nosotros. Yo estoy obsesionado, como creo que podríamos estarlo todos nosotros, por el fantasma de un ser solitario

extraordinariamente poderoso que sería el cruel castigo de la mismísima estima moral que nuestra sociedad prodiga sobre la idea del individuo.

Es una condición de nuestra libertad que no podamos forzar a nadie a creer en las premisas de la democracia liberal. Estas premisas, o bien convencen a otros libremente, o de lo contrario son inútiles. No pueden ser impuestas; violaríamos todo aquello que defendemos si coaccionáramos a quienes no creen lo mismo que nosotros. En cualquier caso, no podemos detener de forma preventiva a todos los que no están satisfechos en nuestro entorno.

De modo que, como es lo debido, y ahora más urgentemente que en ningún otro momento de nuestra historia, nos toca convencer con la persuasión, con el deber, a todas y cada una de las personas que viven entre nosotros, ya sean ciudadanos o visitantes, de dos propuestas absolutamente claras: que estamos comprometidos con el respeto a su dignidad y que si ellos no nos respetan a nosotros, nos defenderemos. La amenaza del terror, la posibilidad de que se produzca un acto terrorista si no logramos convencer a uno de esos solitarios superpoderosos, hace que la carga de la autojustificación que recae sobre cada ciudadano como condición de su pertenencia a la sociedad liberal sea más pesada de lo que jamás lo ha sido. Tenemos que ser capaces de defendernos, con la fuerza de las armas, pero aún más con la fuerza del razonamiento. Porque las armas, sin razones, se utilizan en vano. Como creo en las razones, como creo que los seres humanos tienen una capacidad excepcional de ser convencidos, cambiados y hasta redimidos por la gente de bien, no me cabe duda de que prevaleceremos.

ÍNDICE ANALÍTICO

NOTAS

PRÓLOGO

[1] Para escribir este libro, me he beneficiado enormemente de dos importantes contribuciones al debate, Jean Bethke Elshtain, *Just War against Terror: The Burden of American Power in a Violent World* (Nueva York: Basic Books, 2003) y Benjamin R. Barber, *Fear's Empire: War, Terrorism and Democracy in an Age of Interdependence* (Nueva York: Norton, 2003) *[El imperio del miedo: guerra, terrorismo y democracia*, Barcelona, Paidós, 2004].

También William F. Schulz, *In Our Own Best Interest: How Defending Human Rights Benefits Us All* (Boston: Beacon Press, 2002); William Schulz, *Tainted Legacy: 9/11 and the Ruin of Human Rights* (Nueva York: Thunder's Mouth Press/Nation Books, 2003); Nat Hentoff, *The War on the Bill of Rights and the Gathering Resistance* (Nueva York: Seven Stories Press, 2003); Richard C. Leone y Greg Anrig, Jr., eds., *The War on Our Freedoms: Civil Liberties in an Age of Terrorism* (Nueva York: BBS Public Affairs, 2003); Cynthia Brown, ed., *Lost Liberties: Ashcroft and the Assault on Personal Freedom* (Nueva York: New Press, 2003); David Cole, *Enemy Aliens: Double Standards and Constitutional Freedoms in the War on Terrorism* (Nueva York: New Press, 2003); Nancy Chang and Center for Constitutional Freedoms, *Silencing Political Dissent: How Post September 11 Anti-Terrorism Measures Threaten Our Civil Liberties* (Nueva York: Seven Stories Press, 2002); Stephen J. Schulhofer, *The Enemy Within: Intelligence Gathering, Law Enforcement and Civil Liberties in the Wake of September 11* (Nueva York: Century Foundation Press, 2002); Barbara Olshansky y Greg Ruggiero, *Secret Trials and Executions: Military Tribunals and the Threat to Democracy* (Nueva York: Seven Stories Press, 2002); Richard Delgado, *Justice at War: Civil Liberties and Civil Rights during Times of Crisis* (Nueva York: New York University Press, 2003); Ronald Dworkin, *Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution* (Cambridge: Harvard University Press, 1997); Richard Posner, *Law, Pragmatism, and Democracy* (Cambridge: Harvard University Press, 2003); Ronald Dworkin, «Terror and the Attack on Civil Liberties», *New York Review of Books*, 6 noviembre 2003; Ronald Dworkin, «The Threat to Patriotism», *New York Review of Books*, 28 febrero 2002; Ronald Dworkin, «The Trouble with Tribunals», *New York Review of Books*, 25 abril 2002; Aryeh Neier, «The Military Tribunals on Trial», *New York Review of Books*, 14 febrero 2002; Lawyers Committee for Human Rights, *A Year of Loss: Re-examining Civil Liberties since September 11*, 5 septiembre 2002; Lawyers Committee for Human Rights, *Imbalance of Powers: How Changes to U.S. Law and Policy Since 9/11 Erode Human Rights and Civil Liberties*, marzo 2003 (ambos informes del Comité de abogados [Lawyer's Committee] se pueden consultar en http://www.lchr.org/us_law/loss/loss_main.htm [consultado 4 diciembre 2003]); testimonio de ACLU ante «America after 9/11: Freedom Preserved or Freedom Lost?» en el Comité Judicial del Senado (Senate Judiciary Committee), por Nadine Strossen, presidente, y Timothy H. Edgar, consejo legislativo, 18 noviembre 2003 (http://judiciary.senate.gov/schedule_all.cfm [consultado 4 diciembre 2003]); American Civil Liberties Union, *Seeking Truth from Justice: PATRIOT Propaganda*, julio 2003 (http://www.aclu.org/SafeandFree/SafeandFree.cfm?ID=13099&c=206 [consultado 4

diciembre, 2003]); ACLU, *Freedom under Fire: Dissent in Post 9.11 America*, mayo 2003 (http://www.aclu.org/SafeandFree/SafeandFree.cfm?ID=12581&c=206 [consultado 4 diciembre 2003]); Amnistía Internacional, USA, *The Threat of a Bad Example: Undermining International Standards as «War on Terror» Detentions Continue*, 19 agosto 2003(http://web.amnesty.org/library/Index/ENGAMR511142003 [consultado 4 diciembre 2003]); Human Rights Watch, *Presumption of Guilt: Human Rights Abuses of Post-September 11 Detainees*, agosto 2002 (http://www.hrw.org/reports/2002/us911/ [consultado 4 diciembre 2003]); Human Rights Watch, *Dangerous Dealings: Changes in U.S. Military Assistance after September 11*, 15 febrero 2002 (http://www.hrw.org/reports/2002/usmil/ [consultado 4 diciembre 2003]).

CAPÍTULO 1

[1] Cass R. Sunstein, *Designing Democracy: What Constitutions Do* (Nueva York: Oxford University Press, 2001), 6-8, 13-47. Dennis Thompson y Amy Gutmann, *Democracy and Disagreement* (Cambridge: Harvard University Press, Belknap Press, 1996), 41-49.

[2] John Hart Ely, *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review* (Cambridge: Harvard University Press, 1980), 4: «ésta es la función central y a la vez el problema central de la revisión judicial: un cuerpo que no es elegido o en cualquier otra forma responsable está diciendo a los representantes electos por el pueblo que no pueden gobernar como les gustaría… Esto, en América, es una acusación que importa».

[3] William H. Rehnquist, *All the Laws but One: Civil Liberties in Wartime* (Nueva York: Knopf, 1998), 222.

[4] *The Federalist* Nº 51, http://memory.loc.gov/const/fed/fedpapers.html [consultado 4 diciembre 2003].

[5] Para una explicación de cómo un Tribunal Supremo intenta equilibrar los dos significados en una era de terrorismo véase A. Barak, «A Judge on Judging: The Role of a Supreme Court in a Democracy», *Harvard Law Review* 116, n.º 1 (noviembre 2002), 16-162, y especialmente 36-46 y 148-160.

[6] Ronald Dworkin, «Philosophy and Monica Lewinsky», *New York Review of Books*, 9 marzo 2000; Ronald Dworkin, «Posner's Charges: What I Actually Said» (2000), http://www.nyu.edu/gsas/dept/philo/faculty/dworkin/ [consultado 4 diciembre 2003]. Ronald Dworkin, *Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution* (Cambridge: Harvard University Press, 1996), vs. Richard Posner, *The Problematics of Moral and Legal Theory* (Cambridge: Harvard University Press, Belknap Press, 1999).

[7] Peter Irons, *Justice at War* (Nueva York: Oxford University Press, 1983), 9-13, 57-64. David Cole, «An Ounce of Detention», *American Prospect*, 9 septiembre 2003.

[8] Resultados de la encuesta de Gallup, *USA Today*/CNN (agosto 2003), http://www.lifeandliberty.gov/subs/s_people.htm [consultado 4 diciembre, 2003]. A la pregunta «¿Cree que la Administración de Bush ha ido demasiado lejos, ha estado más o menos bien o no ha ido lo suficientemente lejos al restringir las libertades civiles para luchar contra el terrorismo?», entre el 55 y el 60 por ciento de los que responden dice «más o menos bien», y las cifras se mantienen estables desde junio de 2002. Un 48 por ciento de la muestra cree que con la Ley Patriótica se logra «más o menos» el equilibrio entre libertad y seguridad.

[9] David Cole, *Enemy Aliens* (Nueva York: New Press, 2003).

[10] Para la idea de un enemigo de la raza humana, véase Hannah Arendt, *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil* (Nueva York: Viking, 1963) *[Eichmann en Jerusalén*, Barcelona,

Debolsillo, 2004].

[11] Ronald Dworkin, «Terror and the Attack on Civil Liberties», *New York Review of Books*, 6 noviembre 2003.

[12] Cole. *Enemy Aliens*.

[13] *U.S. Justice Department Inspector General Report on Administrative Detention* (junio 2003), http://www.usdoj.gov/oig/special/03-06/index.htm [consultado 4 diciembre 2003].

[14] Robert D. Marcus y Anthony Marcus, eds., «The Army-McCarthy Hearings, 1954», en *American History through Court Proceedings and Hearings*, vol. 2 (St. James, N.Y.: Brandywine Press, 1998), 136-151.

[15] Dennis F. Thompson, *Political Ethics and Public Office* (Cambridge: Harvard University Press, 1987), 118 *[La ética política y el ejercicio de cargos públicos*, Barcelona, Gedisa, 1999]; también Dennis Thompson, «Democratic Secrecy», *Political Science Quarterly* 114, n.º 2 (verano 1999), 181-193; y *U.S. Senate Final Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities* (Washington, D.C.: Departamento de Publicaciones del Gobierno de Estados Unidos, 1976), 11-14.

[16] *Sentencia del Tribunal Supremo de Israel sobre los métodos utilizados en los interrogatorios por el GSS* (6 septiembre 1999), http://www.us-israel.org/jsource/Society_&_Culture/GSS.html [consultado 4 diciembre 2003]:

> Lo que es más, la defensa por «necesidad» tiene el efecto de permitir al que actúa bajo circunstancias de «necesidad» escapar a la responsabilidad criminal. La defensa por «necesidad» no posee ningún valor normativo añadido. Es más, no autoriza el uso de medios físicos para permitir a los investigadores que ejecuten sus tareas en circunstancias de necesidad. El mismo hecho de que un acto concreto no constituya un acto criminal (debido a la defensa por «necesidad») no autoriza por sí mismo que la Administración lleve a cabo este acto y que, al hacerlo, vulnere los derechos humanos.

[17] Michael Ignatieff, *Virtual War: Kosovo and Beyond* (Nueva York: Metropolitan, 2000), conclusión *[Guerra virtual: más allá de Kosovo*, Barcelona, Paidós Ibérica, 2003].

[18] Eurípides, *Alcestis; Medea, Hipólito* (Madrid: Alianza, 1999).

[19] Nicolás Maquiavelo, *El príncipe* (Madrid: Espasa Calpe, 2003). *De las cosas por las que los hombres y especialmente los príncipes, son alabados o censurados:* «Pero no tema incurrir en la infamia ajena a ciertos vicios si no puede conservar su Estado fácilmente sin ellos; porque si se pesa bien todo, hay algo que parecerá una virtud, por ejemplo la bondad, la clemencia, y que si la observa, formará su ruina, mientras que otra cosa que parecerá un vicio formará su seguridad y bienestar si la practica». Isaiah Berlin, «The Originality of Machiavelli», en *Against the Current* (Nueva York: Viking, 1980) *[Contra la corriente*, Madrid, F.C.E., 1992].

[20] Isaiah Berlin, «Two Concepts of Liberty», en *Four Essays on Liberty* (Oxford: Oxford University Press, 1969), 165 *[Cuatro ensayos sobre la libertad*, Madrid, Alianza, 1998]:

> Si deseo proteger mi libertad, no es suficiente con decir que no debe ser violada a no ser que uno u otro —el gobernante absoluto, o la asamblea popular o el rey en el parlamento, o los jueces, o una combinación de autoridades o las leyes mismas, porque las leyes pueden ser opresivas— autorice su violación. He de establecer una sociedad en la cual debe haber algunas barreras de la libertad que no se le permiten cruzar a nadie. Se le pueden dar distintos nombres o caracteres a las reglas que determinan estas fronteras: se les puede llamar derechos naturales, o la palabra de Dios, o ley natural, o las reivindicaciones de lo práctico o de «los intereses permanentes del hombre»;

puedo pensar que son válidas a priori, o afirmar que son mis últimos fines, o los fines de mi sociedad o cultura. Lo que estas reglas o mandamientos tienen en común es que han sido aceptadas tan ampliamente, y han estado cimentadas tan profundamente en la auténtica naturaleza de los hombres a medida que se han ido desarrollando a lo largo de la historia que son, ahora, una parte esencial de lo que entendemos por un ser humano normal. La creencia sincera en la inviolabilidad del menor grado de la libertad individual conlleva una posición así de absoluta. Porque está claro que tiene poco que esperar del gobierno de las mayorías; la democracia como tal no está lógicamente comprometida con ella, e históricamente, en ocasiones no la ha protegido, mientras que permanecía fiel a sus propios principios. Pocos gobiernos, como se ha observado, han encontrado grandes dificultades en hacer que sus súbditos desarrollaran cualquier deseo que el gobierno quisiera. «El triunfo del despotismo es forzar a los esclavos a declararse libres.» Es posible que no se necesite de la fuerza, los esclavos pueden proclamar su libertad con bastante sinceridad: pero son de todas maneras esclavos. Quizá el valor principal para los liberales de los derechos políticos «positivos», de la participación en el gobierno es que es un medio de proteger lo que sostienen que es el valor supremo, es decir, la Libertad individual, «negativa».

[21] Michael Ignatieff, «Genocide: An Essay», en Simon Norfolk, *For Most of It I Have No Words* (Londres: Dewi Lewis, 1998).
[22] John Stuart Mill, «On Liberty» (1869), en *On Liberty*, ed. Edward Alexander (Peterborough, Ont.: Broadview Press, 1999), 51-52 *[Sobre la libertad*, Madrid, Alianza, 2001]:

El objeto de este ensayo es afirmar un sencillo principio destinado a regir absolutamente las relaciones de la sociedad con el individuo en lo que tengan de compulsión o control, ya sean los medios empleados, la fuerza física en forma de penalidades legales o la coacción moral de la opinión pública. Este principio consiste en afirmar que el único fin por el cual es justificable que la humanidad, individual o colectivamente, se entremeta en la libertad de acción de uno cualquiera de sus miembros, es la propia protección. Que la única finalidad por la cual el poder puede ser ejercido, con pleno derecho, sobre un miembro de una comunidad civilizada contra su voluntad, es evitar que perjudique a los demás. Su propio bien, físico o moral, no es justificación suficiente. Nadie puede ser obligado justificadamente a realizar o no realizar determinados actos, porque eso fuera mejor para él, porque le haría feliz, porque, en opinión de los demás, hacerlo sería más acertado o más justo. Éstas son buenas razones para discutir, razonar y persuadirle, pero no para obligarle o causarle algún perjuicio si obra de manera diferente. Para justificar esto sería preciso pensar que la conducta de la que se trata de disuadirle producía un perjuicio a algún otro. La única parte de la conducta de cada uno por la que él es responsable ante la sociedad es la que se refiere a los demás. En la parte que le concierne solamente a él, su independencia es, de derecho, absoluta. Sobre sí mismo, sobre su propio cuerpo y espíritu, el individuo es soberano.

[23] Véase mi libro *A Just Measure of Pain: Penitentiaries in the Industrial Revolution* (Nueva York: Pantheon, 1978) para un debate sobre las teorías beccarianas y posbeccarianas sobre el castigo en la Ilustración europea.
[24] Hannah Arendt, «Personal Responsibility under Dictatorship», en *Responsibility and Judgment*, ed. Jerome Kohn (Nueva York: Schocken Books, 2003), 44.
[25] Daniel Ellsberg, *Secrets: A Memoir of Vietnam and the Pentagon Papers* (Nueva York: Viking, 2002). Para saber cómo es la carrera de alguien que tira de la manta en la CIA, véase Robert Baer, *See No Evil: The True Story of a Ground Soldier in the CIA's War on Terrorism* (Nueva York: Crown Publishers, 2002).

[26] Véase Michael Ignatieff, ed., *American Exceptionalism and Human Rights* (Princeton: Princeton University Press, 2004).

CAPÍTULO 2

[1] Rein Mullerson, «Jus ad Bellum: Plus Ça Change (le Monde) Plus C'est la Même Chose (le Droit)?», *Journal of Conflict and Security Law* 7, n.º 2 (2002), 149-190.
[2] Gabriel L. Negretto y José Antonio Aguilar Rivera, «Liberalism and Emergency Powers in Latin America: Reflections on Carl Schmitt and the Theory of Constitutional Dictatorship», *Cardozo Law Review*, 21 (2000), 1797.
[3] Kathleen Sullivan, Tanner Lectures, conferencias pronunciadas en la Universidad de Harvard, 2001-2002, publicadas como *The Tanner Lectures on Human Values* (Salt Lake City: University of Utah Press, 2002).
[4] John Locke, *Second Treatise on Government* (Indianapolis: Hackett, 1980), cap. 14, «Of Prerogative», sec. 160 *[Segundo tratado sobre el gobierno*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1999].
[5] Pasquale Pasquino, «Locke on King's Prerogative», *Political Theory* 26, n.º 2 (abril 1998), 198-208.
[6] Sobre la distinción entre actitudes liberales y republicanas hacia las prerrogativas del poder, véase Negretto y Aguilar Rivera, «Liberalism and Emergency Powers in Latin America».
[7] Abraham Lincoln, carta a Erastus Corning y otros, 12 junio, 1863, en *Abraham Lincoln, Slavery and the Civil War: Selected Writings and Speeches*, ed. Michael P. Johnson (Boston: Bedford/St. Martin's, 2001), 247.
[8] *Ex parte Milligan*, U.S. Supreme Court, 71 U.S. 2 (1866), http://www.law.uchicago.edu/tribunals/milligan.html [consultado 4 diciembre 2003].
[9] Mark E. Neely Jr., *The Fate of Liberty: Abraham Lincoln and Civil Liberties* (Nueva York: Oxford University Press, 1991), 179-184.
[10] William H. Rehnquist, *All the Laws but One: Civil Liberties in Wartime* (Nueva York: Knopf, 1998).
[11] Jack Goldsmith y Cass R. Sunstein, «Military Tribunals and Legal Culture: What a Difference Sixty Years Makes» (junio 2002) http://www.law.uchicago.edu/academics/publiclaw/index.html [consultado 4 diciembre 2003].
[12] Sobre el impacto que tuvo Lincoln en las prerrogativas presidenciales, véase Larry Arnhart, «The Godlike Prince: John Locke, Executive Prerogative and the American Presidency», *Presidential Studies Quarterly* 9, n.º 2 (primavera 1979), 121-130.
[13] Oren Gross, «Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional?» *Yale Law Journal* 112 (marzo 2003), 1101.
[14] Amnistía Internacional (Canada) *Protecting Human Rights and Providing Security: Comments with Respect to Bill C-36* (Ottawa, 2001), http://www.amnesty.ca/sept11/brief.PDF [consultado 4 diciembre 2003].
[15] David Cole y James X. Dempsey, *Terrorism and the Constitution: Sacrificing Civil Liberties in the Name of National Security* (Nueva York: New Press, 2002).
[16] Negretto y Aguilar Rivera, «Liberalism and Emergency Powers in Latin America». Véase también Brian Loveman, *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993). Juan Linz y Alfred Stepan, *The Breakdown of Democratic Regimes* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978) *[La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza, 1996].

[17] Constitución de Estados Unidos, Artículo 1, Sección 9.
[18] Constitución de Estonia, 1991, Artículos 129, 130, 131, http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/en00000_.html [consultado 4 diciembre 2003]:

> En caso de amenaza al sistema constitucional de gobierno, el Parlamento puede declarar, a propuesta del Presidente de la República o del Gobierno de la República y con una mayoría, el estado de emergencia en todo el país, con una duración que no exceda los tres meses. Las regulaciones para un estado de emergencia serán determinadas por ley. Durante un estado de emergencia o un estado de guerra, los derechos y libertades de las personas pueden ser restringidos, y se les pueden imponer obligaciones, en interés de la seguridad nacional y del orden público, en los casos que prescribe y de acuerdo con los procedimientos de la ley. Los derechos y libertades determinados por el Artículo 8, los Artículos 11-18, el Artículo 20 (3), el Artículo 22, el Artículo 23, el Artículo 24 (2) y (4), el Artículo 5, el Artículo 27, el Artículo 28, el Artículo 36 (2), el Artículo 40, el Artículo 41, el Artículo 9 y el Artículo 51 (1) no pueden ser restringidos.
>
> Durante un estado de emergencia o de guerra no habrá elecciones al Parlamento, a Presidente de la República o a cuerpos representativos de los gobiernos locales, ni puede ponerse fin a su autoridad.
>
> La autoridad del Parlamento, el Presidente de la República, y los cuerpos representativos del gobierno local pueden ampliarse en el caso de que llegaran a su fin durante un estado de emergencia o de guerra, o en el plazo de tres meses desde el final del estado de emergencia o de guerra. En estos casos, se convocarán nuevas elecciones en un plazo de tres meses desde el final del estado de emergencia o de guerra.

Constitución de la República de Serbia, 1995, Artículos 67, 89, http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan003694.htm [consultado 4 diciembre 2003]:

> En épocas de una amenaza de guerra inminente, de una guerra, o de un desastre natural de envergadura, será posible restringir por ley la disposición, o establecer un modo especial de uso de parte de los recursos que pertenezcan a entidades legales e individuales, por el tiempo que dure la emergencia.
>
> El presidente de la República deberá:
>
> a propuesta del Gobierno, si la seguridad de la República de Serbia, las libertades y derechos del hombre y el ciudadano o el trabajo de los cuerpos y agencias del estado se encuentran amenazados en alguna parte del territorio de la República de Serbia, proclamar el estado de emergencia, y dictar leyes para poder tomar las medidas necesarias que se requieren en tales circunstancias, de acuerdo con la Constitución y la ley;
>
> la Asamblea Nacional no podrá disolverse durante el estado de guerra, una amenaza de guerra inminente o un estado de emergencia.

[19] Sobre Ulises y las sirenas y sobre el compromiso previo en general en relación con las constituciones y los estados de derecho, véase Jon Elster, *Ulysses Unbound: Studies in Rationality, Precommitment and Constraints* (Cambridge, University Press, 2000), en especial la p. 104 [trad. esp. de Jon Elster, *Ulises desatado: estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*, Barcelona, Gedisa, 2002]; véase también su *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality* (Cambridge: Cambridge University Press, 1979), 36-40 [trad. esp. de Jon Elster, *Ulises*

y las sirenas: estudios sobre racionalidad e irracionalidad, México, F.C.E., 1989]; véase también Homero, *La Odisea*, Libro 12, versos 36-60 [Homero, *Odisea*, Madrid, Gredos, 2000].
[20] Ronald Dworkin, «The Threat to Patriotism», en *Understanding September 11*, ed. Craig Calhoun *et al.* (Nueva York: New Press, 2002), 273-285.
[21] Abraham Lincoln, «Special Message to Congress», 4 julio 1861 (Washington, D.C.: Library of America, 1989), 253.
[22] Para un estudio más extenso sobre esto, véase Michael Ignatieff, ed., *American Exceptionalism and Human Rights* (Princeton: Princeton University Press, 2004).
[23] Sanford Levinson, «"Precommitment" and "Post-Commitment": The Ban on Torture in the Wake of September 11» (Conferencia pronunciada en Princeton University, 21 noviembre 2002).
[24] Ronald Dworkin, *Freedom's Law: The Moral Reading of the Constitution* (Cambridge: Harvard University Press, 1996), introducción; Richard A. Posner, *Law, Pragmatism, and Democracy* (Cambridge: Harvard University Press, 2003), especialmente cap. 8.
[25] Posner, *Law, Pragmatism, and Democracy*, 299.
[26] John P. Roche, «Executive Power and Domestic Emergency: The Quest for Prerogative», *Western Political Quarterly* 5, n.º 4 (diciembre 1952), 608.
[27] Lincoln, «Special Message to Congress», 4 julio 1861.
[28] Roche, «Executive Power and Domestic Emergency».
[29] Clinton L. Rossiter, *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in Modern Democracies* (Princeton: Princeton University Press, 1948).
[30] *Ibíd.*
[31] Oren Gross, «The Normless and Exceptionless Exception: Carl Schmitt's Theory of Emergency Powers and the "Norm-Exception" Dichotomy», *Cardozo Law Review* 21 (2000), 1825.
[32] Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989, Section 27:5, (Ley de prevención del terrorismo de 1989) http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1989/Ukpga_19890004_en_1.htm (consultado 4 diciembre 2003):

> Las provisiones de las partes primera y quinta de esta ley y la subsección (6) (c), más abajo, se mantendrán en vigor hasta el 22 de marzo de 1990; entonces expirarán a no ser que continúen en vigor en virtud de una orden contenida en la subsección (6) más abajo. Sección 27:6: El ministro del interior puede por orden dictada por instrumento estatutario proveer… (a) que todas o cualquiera de las provisiones que están en vigor por el momento (incluyendo cualquiera que esté en vigor en virtud de una orden contenida en este párrafo o en párrafo (c) más abajo) continuarán en vigor durante un periodo que no exceda los doce meses desde que la orden empiece a ser operativa; (b) que todas o cualquiera de las provisiones que están en vigor por el momento dejarán de estarlo; o (c) que todas o cualquiera de las provisiones que no están por el momento en vigor entrarán en vigor de nuevo y permanecerán en vigor durante un periodo que no exceda los doce meses desde que la orden empiece a estar operativa.

No existen tales cláusulas en la Ley de terrorismo del año 2000 del Reino Unido, http://www.hmso.gov.uk/acts/acts2000/20000011.htm [consultado 4 diciembre 2003].
[33] *Yaser Esam Hamdi v. Donald Rumsfeld*, U.S. Court of Appeal for the Fourth Circuit 296 F.3d 278; 2002 U.S. App. LEXIS 14012 (4º Cir. 12 julio 2002), http://faculty.maxwell.syr.edu/tmkeck/Cases/HamdivRumsfeld2002.htm [consultado 4 diciembre 2003]; *Jose Padilla v. Donald Rumsfeld*, U.S. District Court for the Southern District of New York 243 F. Supp. 2d 42; 2003 U.S. Dist. LEXIS 3471, 11 marzo 2003.

http://faculty.maxwell.syr.edu/tmkeck/Cases/PadillavRumsfeld2003.htm [consultado 4 diciembre, 2003].

[34] Linda Greenhouse, «Justices to Hear Case of Detainees at Guantanamo», *New York Times*, 11 noviembre 2003. Linda Greenhouse, «It's Question of Federal Turf», *New York Times*, 12 noviembre 2003.

[35] Elster, *Ulysses Unbound*.

[36] Robert H. Jackson, cuya opinión está en contra, en *Terminiello v. City of Chicago* 337 U.S. 1 (1949), http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=337&invol=1 [consultado 4 diciembre 2003].

[37] Sobre Schmitt, véase Mark Lilla, *The Reckless Mind: Intellectuals in Politics* (Nueva York: New York Review of Books, 2001), 47-77 *[Pensadores temerarios: los intelectuales en la política*, Barcelona, Debate, 2004]. Véase también el ensayo biográfico sobre Schmitt, Gopal Balakrishnan, *The Enemy: An Intellectual Portrait of Carl Schmitt* (Londres: Verso, 2000).

[38] Sobre la Constitución de Weimar, véase Wolfgang Mommsen, *Max Weber and German Politics, 1890-1920*, trad. Michael Steinberg (Chicago: University of Chicago Press, 1984), cap. 9.

[39] Carl Schmitt, *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty* (Cambridge: MIT Press, 1985), 1.

[40] Gross, «The Normless and Exceptionless Exception».

[41] Locke, *Second Treatise on Government*, cap. 14, sec. 168 *[Segundo tratado sobre el gobierno*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1999.] http://www.swan.ac.uk/poli/texts/locke/locke13.html [consultado 4 diciembre 2003].

[42] Véase Michael Ignatieff, *Human Rights as Politics and Idolatry* (Princeton: Princeton University Press, 2001) *[Los derechos humanos como política e idolatría*, Barcelona, Paidós Ibérica, 2003]; para una discusión más completa del papel del Holocausto como el punto cero, o punto de partida, de los derechos humanos europeos después de la guerra, en el capítulo 1.

[43] Rehnquist, *All the Laws but One*, 9. El uso más conocido de la expresión «ley superior» «higher law» en la política estadounidense data de 1850 cuando William H. Seward utilizó la frase «una ley superior a la Constitución» para justificar su oposición a la ampliación de la esclavitud a los territorios de Estados Unidos.

[44] *Lawless v. Ireland* (1961), en *European Human Rights Report* 1 (Londres: European Law Centre, 1979), 15, párr. 22.

[45] *Aksoy v. Turkey* (1997), en *European Human Rights Report* 23, 553.

[46] Declaración y Programa de Acción de Viena, junio 14-25, junio 1993. www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument [consultado 4 diciembre 2003].

> Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

[47] Michael K. Addo y Nicholas Grief, «Does Article 3 of the European Convention on Human Rights Enshrine Absolute Rights?», *European Journal of International Law* 4 (1998), 510-524.

[48] Amartya Sen, *Development as Freedom* (Nueva York: Knopf, 1999), 152-154, 180-182 *[Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta, 2000].
[49] Brian Simpson, *Human Rights and the End of Empire: Britain and the Genesis of the European Convention* (Oxford: Oxford University Press, 2001); Andrew Moravcsik, «The Origins of International Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe», *International Organization* 54, n.º 2 (primavera 2000), 217-252.
[50] Jonathan Black-Branch «The Derogation of Rights under the UK Human Rights Act: Diminishing International Standards», *Statute Law Review*, 22, 1, 71-81 (2001). Este artículo señala que la legislación del Reino Unido que incorpora la Convención Europea al derecho británico no incluye los procedimientos de derogación de la propia Convención, lo que hace que todos los derechos sean derogables según la legislación.
[51] Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Declines in Firms, Organizations and States* (Cambridge: Harvard University Press, 1970) *[Salida, voz y lealtad: respuestas al deterioro de sistema, organizaciones y Estados*, México: F.C.E., 1977].
[52] R. St. J. MacDonald, «Derogations under Article 15 of the European Convention on Human Rights», *Columbia Journal of Transnational Law* 36 (1997), 225-267. «No existen sanciones contra los estados que no ejecutan una sentencia, excepto la expulsión del Consejo [de Europa].»
[53] «A Conundrum for Austria and for Europe», *The Economist,* 3 febrero 2000; *Informe de Martti Ahtisaari, Jochen Frowein, y Marcelino Oreja*, adoptado por la Unión Europea en París el 8 de septiembre de 2000, http://www.virtual-institute.de/en/Bericht-EU/report.pdf [consultado 4 diciembre 2003]. Los autores «recibieron un mandato del XIV a través del presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos para "elaborar, basándose en un examen exhaustivo, un informe que cubriera: el compromiso del gobierno austriaco con los valores comunes europeos, en particular en lo concerniente a los derechos de las minorías, refugiados e inmigrantes; la evolución de la naturaleza política del FPO"».
[54] *The New York Times,* «Parliament in Italy Passes Immunity Law for Berlusconi», 18 de junio 2003; Comisión de la ONU sobre Derechos Humanos, Informe del Comisionado Especial sobre la independencia de jueces y abogados, *Civil and Political Rights, Including the Questions of: Independence of Judiciary, Administration of Justice, Impunity,* 31 enero 2003 http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/e27d4ccdfc6ef9a3c1256cf400570613?Opendocument (consultado 4 diciembre 2003).
[55] Subrata Roy Chowdhury, *Rule of Law in a State of Emergency: The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency* (Londres: Pinter Publishers, 1989).
[56] La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que mientras los derechos del *habeas corpus* no estaban listados como derechos no derogables en casos de emergencia bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no podían suspenderse en una situación de emergencia. Véase Advisory Opinion No. 8, *Habeus Corpus in Emergency Situations*, I/A Court H.R. Series A No.8 (1987), http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/b_11_4h.htm [consultado 4 diciembre 2003].
[57] John E. Finn, *Constitutions in Crisis: Political Violence and the Rule of Law* (Nueva York: Oxford University Press, 1991), 32.
[58] International Covenant for Civil and Political Rights, Article 4 (Convención Internacional para Derechos civiles y políticos, artículo 4). http://www.hrweb.org/legal/undocs.html (consultado 4 diciembre 2003).
[59] *Ibíd.*
[60] Laura K. Donohue, *Counter-Terrorist Law and Emergency Powers in the United Kingdom, 1922-2000* (Dublín: Irish Academic Press, 2001).

[61] En 2001, el Gobierno británico informó al Consejo de Europa de que se estaba apartando de sus compromisos con la Convención Europea en relación a la detención de los sospechosos de terrorismo. Véase www.hmso.govt.uk.si/si2001/20013644.htm (consultado 4 diciembre 2003); Laura K. Donohue, «Civil Liberties, Terrorism and Liberal Democracy: Lessons from the United Kingdom» (Ponencia, 2000-2005, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, agosto 2000), http://bcsia.ksg.harvard.edu/publication.cfm?program=CORE&ctype=paper&item_id=79 (consultado 4 diciembre 2003).

[62] Kenneth Roth, «US: New Military Commissions Threaten Rights, Credibility», *Human Rights Watch*, 15 noviembre 2001.

> La Orden ejecutiva contempla cuestiones importantes referentes a las obligaciones de Estados Unidos bajo el Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (ICCPR), ratificado por Estados Unidos en 1992. El artículo 4 del ICCPR permite que un Estado tome medidas que lo alejan de sus obligaciones bajo la Convención en momentos de una emergencia pública que suponga una amenaza para la vida de la nación y que sea oficialmente proclamada. La declaración de Estados Unidos de una emergencia nacional el 14 de septiembre puede considerarse que cumplía esos requisitos, aunque, hasta donde nosotros sabemos, la notificación formal que se requiere al Secretario General de la ONU no ha tenido lugar; Louise Doswald-Beck, secretaria general de la Comisión Internacional de Juristas, «Carta abierta al Presidente Bush sobre Mandatos Militares» (6 diciembre 2001), http://www.icj.org/news.php3?id_article=2609&lang=en (consultado 4 diciembre 2003): «Sigue sin clarificarse si su Gobierno considera que está en estado de emergencia según el artículo 4 del ICCPR, lo que permitiría que Estados Unidos tomara ciertas medidas en derogación de algunas provisiones del ICCPR. Ciertamente, no se ha trasladado ninguna notificación de tal estado de emergencia al secretario general de la ONU, como se requiere bajo lo estipulado por el artículo 4 (3) del ICCPR. Si Estados Unidos anunciara la situación de estado de emergencia, ésta tendría que ser de tal gravedad que amenazara la vida de la nación. Cualquier medida derogatoria que se tomara tendría que ser requisito estricto de las exigencias que conlleva una situación de emergencia».

[63] Ronald J. Daniels, Patrick Macklem, y Kent Roach, eds., *The Security of Freedom: Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill* (Toronto: University of Toronto Press, 2001), 131-172.

[64] Andrew Sabl, «Looking Forward to Justice: Rawlsian Civil Disobedience and Its Non-Rawlsian Lesson», *Journal of Political Philosophy* 9, n.º 3 (noviembre 2001), 307-330.

CAPÍTULO 3

[1] Brian Loveman, *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993), cap. 1; «National Strategy for Homeland Security», U.S. Government Office of Homeland Security (julio 2002), http://www.whitehouse.gov/homeland/book/ (consultado 4 diciembre 2003).

[2] Sue Ann Presley, «Site of Crash is «Hallowed Ground»», *Washington Post*, 11 septiembre 2002; «White House Target of Flight 93, Officials Say», CNN.com (consultado 4 diciembre 2003), 23 mayo 2002; Oliver Burkeman, «Al-Qaida Captive May Have Been Planning Fifth Hijack», *Guardian*, 12 octubre 2002.

[3] Harold Hongju Koh, «The Spirit of the Laws», *Harvard International Law Journal* 43 (2002), 23: «Desde entonces, me ha llamado la atención cuántos estadounidenses —y cuántos abogados— parecen haber llegado a la conclusión de que, de alguna manera, la destrucción de cuatro aviones y tres edificios nos ha devuelto a un estado de la naturaleza en el que no hay leyes ni reglas. De hecho, a lo largo de los años, hemos desarrollado un elaborado sistema de leyes nacionales e internacionales, instituciones, regímenes y procedimientos para tomar decisiones precisamente para que se consulten y se obedezcan, no para que se ignoren, en un periodo como éste».

[4] Robert K. Murray, *Red Scare: A Study in National Hysteria, 1919-1920* (Nueva York: McGraw Hill, 1955).

[5] La Liga del Gobierno Nacional Popular (National Popular Government League) —un grupo que lucha por preservar las libertades civiles con miembros como Felix Frankfurter y Zechariah Chafee— no hizo público su informe *Report upon the Illegal Practices of the United States Department of Justice* (Sobre las prácticas ilegales del Ministerio de justicia de Estados Unidos) hasta mayo de 1920. Véase Murray, *Red Scare*, 255.

[6] Eric Lichtau, «U.S. Uses Terror Law to Pursue Crimes from Drugs to Swindling», *New York Times*, 28 septiembre 2003.

[7] Véase Ministerio de Justicia de Estados Unidos (Department of Justice) www.lifeandliberty.govs/subs_people.htm (consultado 4 diciembre 2003) para pruebas de encuestas que muestran el apoyo que existe a la postura del Gobierno sobre las libertades civiles. Para opiniones en contra, véase Alan F. Kay, «Catching Commercial Pollsters with Hands in the Cookie Jar», *Polling Critic,* 18 septiembre 2003, www.cdi.org/polling/26-patriot-act-cfm (consultado 4 diciembre 2003).

[8] David A. Charters, «Democracy and Counter-Terrorism, Policy and Practice: Past and Present» (Ponencia pronunciada en CASIS 2002, International Conference on the New Intelligence Order: Knowledge for Security and International Relations, Ottawa, septiembre 2002).

[9] Paul Berman, *Terror and Liberalism* (Nueva York: Norton, 2003); Lawrence Wright, «The Man behind Bin-Laden», *New Yorker*, 16 septiembre 2002.

[10] Véase Franco Venturi, *Roots of Revolution* (Nueva York: Knopf, 1960), 284-302, 587-679 *[El populismo ruso*, Madrid, Alianza, 1981].

[11] El ambiente intelectual y cultural del nihilismo ruso está bien descrito en Joseph Frank, *Dostoevsky: The Mantle of the Prophet, 1871-1881* (Princeton: Princeton University Press, 2002), 66-67.

[12] Geoffrey Hosking, *Russia and the Russians: A History* (Cambridge: Harvard University Press, Belknap Press, 2001), 308-319; Orlando Figes, *A People's Tragedy: A History of the Russian Revolution* (Nueva York: Viking, 1997) *[La revolución rusa: 1891-1924: la tragedia de un pueblo*, Barcelona, Edhasa, 2000]; Dominique Venner, *Histoire du terrorisme* (París: Pygmalion, 2002).

[13] On Stolypin, véase Figes, *A People's Tragedy [La revolución rusa: 1891-1924: la tragedia de un pueblo*, Barcelona, Edhasa, 2000].Véase Michael Ignatieff, *The Russian Album* (Londres: Chatto and Windus, 1987).

[14] Citado en Venturi, *Roots of Revolution*, 633 *[El populismo ruso*, Madrid, Alianza, 1981].

[15] Venner, *Histoire du terrorisme*, 28-29.

[16] Theda Skocpol, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China* (Cambridge: Cambridge University Press, 1979), 47.

[17] John E. Finn, *Constitutions in Crisis: Political Violence and Rule of Law* (Nueva York: Oxford University Press, 1991), 139-178; y M. Rainer Lepsius, «From Fragmented Party Democracy to Government by Emergency Decree and National Socialist Takeover: Germany», en *The Breakdown of Democratic Regimes*, ed. Juan J. Linz y Alfred Stepan (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978), 34-79.

[18] Richard J. Evans, *The Coming of the Third Reich* (Londres: Penguin, 2003), 74, 193-194 *[La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza, 1996].
[19] Finn, *Constitutions in Crisis*, 139.
[20] Evans, *The Coming of the Third Reich*, 97-102.
[21] Loveman, *The Constitution of Tyranny*, y Linz y Stepan, *The Breakdown of Democratic Regimes [La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza, 1996].
[22] David Scott Palmer, «Democracy and Its Discontents in Fujimori's Peru», *Current History* 99 (febrero 2000), 60-65. James F. Rochlin, *Vanguard Revolutionaries in Latin America: Peru, Colombia, Mexico* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2003), 37-39, 43, 70-71. Kees Koonings y Dirk Kruijt, eds., *Societies of Fear: The Legacy of Civil War, Violence and Terror in Latin America* (Londres: Zed Books, 1999), 4-27, 141-167 *[Las sociedades del miedo: el legado de la guerra civil, la violencia y el terror en América Latina*, Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2002].
[23] Michael Taussig, *Law in a Lawless Land: Diary of a Limpieza* (Nueva York: New Press, 2003).
[24] Robert I. Rotberg, ed., *Creating Peace in Sri Lanka: Civil War and Reconciliation* (Cambridge, Mass.: World Peace Foundation and the Belfer Center for Science and International Affairs; Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999); *Neelan Tiruchelvam, 1944-1999: Sri Lankan Visionary and World Citizen. Selected Tributes* (Colombo: International Centre for Ethnic Studies, 2000).
[25] Sentencias del Tribunal Supremo de Israel, especialmente la de 1998 sobre los métodos utilizados por el GSS (servicio secreto israelí); Sentencia del Tribunal Supremo de Israel sobre «la asignación de residencia» (HCJ 7015/02; 7019/02), Sentencia del Tribunal Supremo de Israel sobre el uso de civiles como escudos humanos (HCJ 2941/02), Sentencia del Tribunal Supremo de Israel sobre objetivos civiles en Cisjordania (HCJ 3022/02), Sentencia del Tribunal Supremo de Israel sobre la condición de los detenidos en el campo de «Kzoit» (HCJ 5591/02), Sentencia del Tribunal Supremo de Israel sobre la Operación Escudo Defensivo (HCJ 3116/02), Sentencia del Tribunal Supremo de Israel sobre la destrucción de viviendas (HCJ 2977/02).
[26] War Resisters' International, «Conscientious Objection to Military Service in Israel: An Unrecognised Human Right. Report for the Human Rights Committee in Relation to Article 18 of the International Covenant on Civil and Political Rights» (31 enero 2003), http://www.wri-irg.org/co/co-isr-03.htm (consultado 4 diciembre 2003).
[27] Peter J. Katzenstein, «Left-Wing Violence and State Response: United States, Germany, Italy and Japan, 1960s-1990s» (Informe de trabajo para el Instituto de Estudios Europeos, enero 1998).
[28] Yonah Alexander and Dennis A. Pluchinsky, *Europe's Red Terrorists: The Fighting Communist Organizations* (Londres: Frank Cass, 1992).
[29] Robert C. Meade, *Red Brigades: The Story of Italian Terrorism* (Nueva York: St. Martin's Press, 1990), 208-217.
[30] Paddy Woodworth, *Dirty War, Clean Hands: ETA, the GAL and Spanish Democracy* (Cork: Cork University Press, 2001) *[Guerra sucia, manos limpias: ETA, el GAL y la democracia española*, Barcelona, Crítica, 2002].
[31] Paddy Woodworth, «Why Do They Kill? The Basque Conflict in Spain», *World Policy Journal* (primavera 2001).
[32] The Compton Report: Informe sobre la investigación en torno a las acusaciones contra las fuerzas de seguridad sobre el empleo de la brutalidad física en Irlanda del Norte durante los acontecimientos del 9 de agosto de 1971. The Hunt Report: Informe del Comité consultivo sobre la policía en Irlanda del Norte, 1969; The Gardiner Report: Informe de un comité para considerar, en el contexto de las libertades civiles y los derechos humanos, las medidas a adoptar contra el terrorismo en Irlanda del Norte, enero 1975; The Scarman Report: Informe de un Tribunal de Investigación

sobre la Violencia y los Disturbios Civiles en Irlanda del Norte, abril 1972 (estos cuatro informes se pueden encontrar en http://cain.ulst.ac.uk/issues/policy/polic.htm [consultado 4 diciembre 2003]); D.G. Boyce, «Water for the Fish: Terrorism and Public Opinion», en *Terrorism in Ireland*, eds. Yonah Alexander, Alan O'Day (Nueva York, St. Martin's Press, 1984), 149-170.

[33] Sir John Stevens, inspector de la policía metropolitana, «Stevens Enquiry» (17 abril 2003), http://cain.ulst.ac.uk/issues/collusion/stevens3/stevens3summary.htm (consultado 4 diciembre 2003).

[34] La Ley de Partidos que ha permitido declarar ilegal a Batasuna es de junio de 2002. El nombre oficial es Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, http://www.igsap.map.es/cia/dispo/lo6-02.htm (consultado 4 diciembre 2003).

[35] Matthew Tempest, «Fourth Suspension for Stormont,» *Guardian*, 14 octubre 2002; «Suspension of Devolved Government in Northern Ireland: Joint Statement by the Prime Minister and the Taoiseach» (14 octubre 2002), http://www.britainusa.com/nireland/xq/asp/SarticleType.21/Article_ID.664/qx/articles_show.htm (consultado 4 diciembre 2003).

[36] John Gray, *A False Dawn: The Delusions of Global Capitalism* (Londres: Granta Books, 1998) *[Falso amanecer: los engaños del capitalismo global*, Barcelona, Paidós, 2000]; Amitai Etzioni, *The New Golden Rule: Community and Morality in a Democratic Society* (Nueva York: Basic Books, 1996) *[La nueva regla de oro: comunidad y moralidad en una sociedad democrática*, Barcelona, Paidós, 1999].

[37] Donatella della Porta, *Social Movements, Political Violence, and the State: A Comparative Analysis of Italy and Germany* (Nueva York: Cambridge University Press, 1995).

[38] Elaine Scarry, *Who Defended the Country?* (Boston: Beacon Press, 2003).

[39] Para la distinción entre nacionalismo (o patriotismo) étnico y cívico, véase Michael Ignatieff, *Blood and Belonging: Journeys into the New Nationalism* (Nueva York: Metropolitan, 1994), cap. 1.

[40] Para una crítica de la distinción entre cívico y étnico, véase Bernard Yack, «The Myth of the Civic Nation», *Critical Review* 10, n.º 2 (primavera 1996), 193-213.

[41] Jack Goldsmith and Cass R. Sunstein, «Military Tribunals and Legal Culture: What a Difference Sixty Years Makes» (junio 2002), http://www.law.uchicago.edu/academics/publiclaw/index.html (consultado 4 diciembre 2003).

[42] Woodworth, *Dirty War, Clean Hands [Guerra sucia, manos limpias: ETA, el GAL y la democracia española*, Barcelona, Crítica, 2002].

[43] «European Court of Human Rights Judgment in Case of *McCann and others v. United Kingdom*» 27 septiembre 1995, en *European Human Rights Report* 21 (1996), 97.

[44] U.S. Senate Committee on Governmental Affairs, *Summary of Legislation to Establish a Department of Homeland Security* (diciembre 2002) (Comité del Senado de Estados Unidos sobre asuntos gubernamentales, *Reseña de la legislación para establecer un Departamento de Seguridad Interior)* http://www.senate.gov/~gov_affairs/homelandlawsummary.pdf (consultado 4 diciembre 2003):

> Relaciones trabajo-administración. (sección 842) La ley vigente permite al Presidente mediante orden ejecutiva excluir a un organismo del amparo de los acuerdos legales colectivos si determina que tal ley no puede ser aplicada conforme a la seguridad nacional. La sección 842 permite tal orden ejecutiva para que una agencia sea transferida al Departamento si cambian considerablemente la misión y las responsabilidades del organismo. Sin embargo, el Presidente puede no exigir esa condición si decide que su aplicación tendría un considerable impacto negativo en la habilidad del Departamento para proteger la seguridad interior y si ofrece al Congreso una explicación por escrito con diez días de antelación; David Firestone, «Lawmakers Move Toward

Compromise Curbing Workers Rights in New Department», *The New York Times,* 12 noviembre 2002.

[45] Sara Kehaulani Goo, «An ID with a High IQ: "Smart Cards" Are in Demand as Concerns about Security Rise, but Privacy Issues Loom», *Washington Post*, 23 febrero 2003; Testimony of Katie Corrigan, ACLU Legislative Council on the Establishment of a National ID Card (16 noviembre 2001), http://archive.aclu.org/congress/l111601a.html (consultado el 4 diciembre 2003).
[46] Alan Travis, «Ten Thousand to Test Eye Scan and Fingerprint Scheme», *Guardian*, 12 noviembre, 2003.
[47] Amitai Etzioni, *The Limits of Privacy* (Nueva York: Basic Books, 1999), cap. 4.
[48] Ronald J. Daniels, Patrick Macklem y Kent Roach, eds., *The Security of Freedom: Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill* (Toronto: University of Toronto Press, 2001).
[49] Ian Cuthbertson, «Whittling Liberties», *World Policy Journal* 18, n.º 4 (invierno 2001).

CAPÍTULO 4

[1] Omar Malik, *Enough of the Definition of Terrorism* (Londres: Royal Institute of International Affairs, 2000).
[2] Robert Jay Lifton, *Destroying the World to Save It: Aum Shinrikyo, Apocalyptic Violence and the New Global Terrorism* (Nueva York: Henry Holt and Co., 1999).
[3] Discurso de aceptación de Barry Goldwater de su nominación a la presidencia por el Partido Republicano (Convención Republicana Nacional, Cow Palace, San Francisco, 1964): «¡Les recordaría que el extremismo en defensa de la libertad no es un vicio! Y déjenme que les recuerde también que la moderación en la búsqueda de la justicia no es ninguna virtud», en William Rentschler, «Barry Goldwater: Icon of Political Integrity», *USA Today*, marzo 2000, http://www.findarticles.com/cf_dls/m1272/2658_128/60868329/p6/article.jhtml?term (consultado 4 diciembre 2003).
[4] Richard Hofstadter, *The Paranoid Style in American Politics and Other Essays* (Cambridge: Harvard University Press, 1996); Daniel Levitas, *The Terrorist Next Door: The Militia Movement and the Radical Right* (Nueva York: Thomas Dunne Books, 2002), 2-4, 315-324; Garry Wills, *A Necessary Evil: A History of American Distrust of Government* (Nueva York: Simon and Schuster, 1999), 263-266.
[5] Fred Schauer, «The Exceptional First Amendment», en *American Exceptionalism and Human Rights*, ed. Michael Ignatieff (Princeton: Princeton University Press, 2004).
[6] Michael Ignatieff, «The Torture Wars», *New Republic*, 22 abril 2002, 40-43; Paul Aussaresses, *Services speciaux: Algerie 1955-1957* (París: Perrin, 2001).
[7] Joseph Frank, *Dostoevsky: The Mantle of the Prophet, 1871-1881* (Princeton: Princeton University Press, 2002).
[8] Margaret MacMillan, *Paris 1919: Six Months That Changed the World*, (Nueva York, Random House, 2001), 11-14:

> De todas las ideas que Wilson trajo a Europa, este concepto de autodeterminación fue, y ha seguido siendo, uno de los más polémicos y más obtusos. Durante la Conferencia de Paz, el jefe de la delegación estadounidense en Viena envió reiteradas peticiones a París y a Washington solicitando una explicación del término. No obtuvo ninguna respuesta. Nunca ha sido fácil

determinar lo que Wilson quería decir. «Desarrollo autónomo», «el derecho de los que se someten a la autoridad a tener voz en sus propios gobiernos», «los derechos y libertades de las naciones pequeñas», un mundo que es más seguro «porque cada nación amante de la paz, como la nuestra, desea vivir su propia vida, determinar sus propias instituciones»: las frases que habían salido de la Casa Blanca eran una inspiración para los pueblos de todo el mundo. Pero ¿cuál era su significado? ¿Se refería Wilson simplemente, como parece algunas veces, a una extensión del autogobierno democrático? ¿Pensaba realmente que cualquier pueblo que se autodenominara nación debería contar con su propio Estado? En un comunicado que redactó, pero que no usó nunca, para persuadir al pueblo estadounidense de que apoyara los acuerdos de paz, declaraba: «Decimos ahora que estos pueblos tienen el derecho a vivir sus propias vidas bajo los gobiernos que ellos mismos elijan establecer. Ése es el principio de Estados Unidos» […] Cuanto más se examina el concepto de Wilson de autodeterminación, más dificultades aparecen. Lansing se preguntaba: «Cuando el Presidente habla de "autodeterminación", ¿qué unidad tiene en mente? ¿Quiere decir una raza, un área territorial o una comunidad? Suscitará esperanzas que no se podrán cumplir nunca, lo que, me temo, costará miles de vidas. Al final está abocado a que lo desacrediten, a que lo llamen el sueño de un idealista que no se dio cuenta del peligro hasta que era demasiado tarde para controlar a los que intentan poner el principio en vigor», 71, 75.

[9] Paul Aussaresses y Robert L. Miller, *Battle of the Casbah: Terrorism and Counter-Terrorism in Algeria, 1955-1957* (Nueva York: Gazelle, 2000); Alastair Horne, *A Savage War of Peace* (Londres: Papermac, 1996), 99-104, 128-146.
[10] Monica Toft, *The Geography of Ethnic Conflict: Identity, Interests, and the Indivisibility of Territory* (Princeton: Princeton University Press, 2003).
[11] Ésta es una declaración típica de Hamás: «Nunca reconoceremos a Israel, pero sería posible una tregua entre nosotros que durara días, meses o años», Mahmud al Zahar, líder de Hamás en Gaza, citado en Robert A. Pape, «The Strategic Logic of Suicide Terrorism», *American Political Science Review* 97, n.º 3 (agosto 2003), 348.
[12] Mary Ann Glendon, *Rights Talk: The Impoverishment of Political Discourse* (Nueva York: Free Press, 1991), 9.
[13] Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos y Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 1 de cada uno: «Todos los pueblos tienen el derecho de autodeterminación. Por virtud de ese derecho determinan libremente su estatus político y persiguen libremente su evolución económica, social y cultural».
[14] John Locke, *Two Treatises of Government*, ed. Peter Laslett (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), «On the Dissolution of Government», 406-428 *[Segundo tratado sobre el gobierno*, Madrid, Biblioteca Nueva,1999].
[15] Thomas Jefferson, Declaración de Independencia del 4 de julio de 1776:

Sostenemos como evidentes estas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que para garantizar estos derechos se instituyen entre los hombres los gobiernos, que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados; que cuando quiera que una forma de gobierno se haga destructora de estos principios, el pueblo tiene el derecho a reformarla o abolirla e instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios, y a organizar sus poderes en la forma que a su juicio ofrecerá las mayores probabilidades de alcanzar su seguridad y felicidad. La prudencia, claro está, aconsejará que no se cambie por motivos leves y transitorios gobiernos de antiguo establecidos; y, en efecto, toda la experiencia ha demostrado que

la humanidad está más dispuesta a padecer, mientras los males sean tolerables, que a hacerse justicia aboliendo las formas a que está acostumbrada. Pero cuando una larga serie de abusos y usurpaciones, dirigida invariablemente al mismo objetivo, demuestra el designio de someter al pueblo a un despotismo absoluto, es su derecho, es su deber, derrocar ese gobierno y establecer nuevos resguardos para su futura seguridad.

[16] Tony Honore, «The Right to Rebel», *Oxford Journal of Legal Studies* 8, n.º 1 (1988), 34-54; véase también David Miller, «The Use and Abuse of Political Violence», *Political Studies* 32 (1984), 401-419.
[17] Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de la ONU aprobada el 14 de diciembre de 1960, Declaración sobre la concesión de independencia a los países y pueblos coloniales:

La Asamblea General, *Teniendo presente* que los pueblos del mundo han proclamado en la Carta de las Naciones Unidas que están resueltos a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas y a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad. *Consciente* de la necesidad de crear condiciones de estabilidad y bienestar y relaciones pacíficas y amistosas basadas en el respeto de los principios de la igualdad de derechos y de la libre determinación de todos los pueblos, y de asegurar el respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades. *Reconociendo* el apasionado deseo de libertad que abrigan todos los pueblos dependientes y el papel decisivo de dichos pueblos en el logro de su independencia. *Consciente* de los crecientes conflictos que origina el hecho de negar la libertad a esos pueblos o de impedirla, lo cual constituye una grave amenaza a la paz mundial. *Considerando* el importante papel que corresponde a las Naciones Unidas como medio de favorecer el movimiento en pro de la independencia en los territorios en fideicomiso y en los territorios no autónomos. *Reconociendo* que los pueblos del mundo desean ardientemente el fin del colonialismo en todas sus manifestaciones. *Convencida* de que la continuación del colonialismo impide el desarrollo de la cooperación económica internacional, entorpece el desarrollo social, cultural y económico de los pueblos dependientes y milita en contra del ideal de paz universal de las Naciones Unidas. *Afirmando* que los pueblos pueden, para sus propios fines, disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales sin perjuicio de las obligaciones resultantes de la cooperación económica internacional, basada en el principio del provecho mutuo, y del derecho internacional. *Creyendo* que el proceso de liberación es irresistible e irreversible y que, a fin de evitar crisis graves, es preciso poner fin al colonialismo y a todas las prácticas de segregación y discriminación que lo acompañan. *Celebrando* que en los últimos años muchos territorios dependientes hayan alcanzado la libertad y la independencia, y reconociendo las tendencias cada vez más poderosas hacia la libertad que se manifiestan en los territorios que no han obtenido aún la independencia. *Convencida* de que todos los pueblos tienen un derecho inalienable a la libertad absoluta, al ejercicio de su soberanía y a la integridad de su territorio nacional. *Proclama solemnemente* la necesidad de poner fin rápida e incondicionalmente al colonialismo en todas sus formas y manifestaciones. Y a dicho efecto Declara que:

1. La sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una negación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación mundiales.

2. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

3. La falta de preparación en el orden político, económico, social o educativo no deberá servir nunca de pretexto para retrasar la independencia.

4. A fin de que los pueblos dependientes puedan ejercer pacífica y libremente su derecho a la independencia completa, deberá cesar toda acción armada o toda medida represiva de cualquier índole dirigida contra ellos, y deberá respetarse la integridad de su territorio nacional.

5. En los territorios en fideicomiso y no autónomos y en todos los demás territorios que no han logrado aún su independencia deberán tomarse inmediatamente medidas para traspasar todos los poderes a los pueblos de esos territorios, sin condiciones ni reservas, en conformidad con su voluntad y sus deseos libremente expresados, y sin distinción de raza, credo ni color, para permitirles gozar de una libertad y una independencia absolutas.

6. Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

7. Todos los Estados deberán observar fiel y estrictamente las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de la presente Declaración sobre la base de la igualdad, de la no intervención en los asuntos internos de los demás estados y del respeto de los derechos soberanos de todos los pueblos y de su integridad territorial.

[Versión española en: www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/c_coloni_sp.htm]

Resolución de la Asamblea General de la ONU 2908, Aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales, 2 de noviembre de 1972:

Profundamente preocupada por el hecho de que, doce años después de la aprobación de la Declaración, muchos territorios siguen bajo dominación colonial y extranjera y de que los millones de personas que componen los pueblos oprimidos viven en condiciones de implacable y flagrante represión colonialista y racista, *Deplorando profundament*e la persistente negativa de las Potencias coloniales, especialmente Portugal y Sudáfrica, a aplicar la Declaración y otras resoluciones pertinentes sobre la descolonización, en particular las relativas a los territorios bajo dominación portuguesa, Namibia y Rodesia del Sur, *Deplorando profundamente* las políticas de los estados que, desconociendo las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, de la Asamblea General y del Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, siguen colaborando con los Gobiernos de Portugal y Sudáfrica, y con el régimen ilegal de la minoría racista de Rodesia del Sur, […] 5. *Reafirma* que la subsistencia del colonialismo en todas sus formas y funciones —entre ellas el racismo, el *apartheid* y las actividades de los intereses extranjeros, económicos y de otra índole, que explotan a los pueblos coloniales, así como las guerras coloniales encaminadas a sofocar los movimientos de liberación nacional en los territorios coloniales de África— es incompatible con la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales y constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales; 6. *Reafirma* su reconocimiento de la legitimidad de la lucha de los pueblos coloniales y los pueblos bajo dominación extranjera por ejercer su derecho a la libre determinación y a la independencia por todos los medios necesarios a su alcance, y toma nota con satisfacción de los progresos que

han hecho los movimientos de liberación nacional de los territorios coloniales, particularmente en África, tanto mediante su lucha como mediante programas de reconstrucción, hacia la independencia nacional de sus países; […] 8. *Insta* a todos los estados, así como a los organismos especializados y a las otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, a que presten ayuda moral y material a todos los pueblos que luchan por su libertad e independencia en los territorios coloniales y a los que están sometidos a la dominación extranjera —particularmente a los movimientos de liberación nacional de los territorios de África— en consulta, cuando corresponda, con la Organización de la Unidad Africana; 9. *Pide* a todos los estados que, directamente y por medio de su actuación en los organismos especializados y las otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, nieguen o sigan negando toda la ayuda a los Gobiernos de Portugal y Sudáfrica y al régimen ilegal de la minoría racista de Rodesia del Sur hasta que abandonen su política de dominación colonial y discriminación racial.

[Versión española en: www.un.org/spanish/documents/ga/res/27/ares27.htm]

[18] Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination* (Filadelfia: University of Pennsylvania Press, 1990), 14-26.
[19] Adam Roberts y Richard Guelff, *Documents on the Laws of War* (Oxford: Oxford University Press, 2000).
[20] Christopher Greenwood, «Terrorism and Humanitarian Law. The Debate over Additional Protocol 1», en *Terrorism*, ed. Conor Gearty (Aldershot: Dartmouth, 1996), 187-207.
[21] Eitan Felner y Michael Ignatieff, «Human Rights Leaders in Conflict Zones: A Case Study of the Politics of «Moral Entrepreneurs»» (Trabajo para Carr Center e informe para el Center for Public Leadership, agosto 2003).
[22] Michael Walzer, *Just and Unjust Wars* (Nueva York: Basic Books, 2000), caps. 9-10 *[Guerras justas e injustas*, Barcelona, Paidós, 2001].
[23] Che Guevara, *Oeuvres I: Textes militaires* (París: Maspero, 1968), 98, citado en Jacques Freymond y Thierry Hentsch, *On Mediating Violence: Armed Political Movements and Humanitarian Principals* (Ginebra: ICRC, 1973).
[24] Mao Tse-Tung, *La guerra prolongada,* Rufino Torres, (Barcelona: 1976).
[Texto encontrado en: http://ptb.lashout.net/marx2mao/M2M(SP)/Mao(SP)/PW38s.html]

pp. 146-147: Ésta es la llamada teoría de que «las armas lo deciden todo», teoría mecanicista y punto de vista subjetivo y unilateral sobre el problema de la guerra. Nuestro punto de vista es opuesto a esta teoría; no sólo tenemos en cuenta las armas, sino también los hombres. Las armas son un factor importante en la guerra, pero no el decisivo. El factor decisivo es el hombre, y no las cosas. La correlación de fuerzas es determinada no sólo por la potencia militar y económica, sino también por los recursos humanos y el apoyo popular. La potencia militar y económica es manejada por el hombre. Si la gran mayoría de los chinos, de los japoneses y de la población de otros países se colocan del lado de nuestra Guerra de Resistencia, ¿podrá considerarse como superioridad la potencia militar y económica que una ínfima minoría del Japón detenta por la fuerza? Y si no puede considerarse así, ¿no pasará entonces China a ser superior, a pesar de disponer de una fuerza militar y económica relativamente inferior? Está fuera de toda duda que la potencia militar y económica de China crecerá en forma gradual, siempre que China persevere en la Guerra de Resistencia y en el frente único. En cuanto a nuestro enemigo, que será debilitado por la larga guerra y las contradicciones internas y externas, su potencia militar y económica sufrirá inevitablemente un cambio en sentido inverso. En tales circunstancias, ¿acaso no podrá China

convenirse en superior? Y esto aún no es todo. En el momento actual todavía no podemos contar manifiesta y ampliamente con la potencia militar y económica de otros países, pero ¿acaso tampoco podremos hacerlo en el futuro? Si el adversario del Japón no es sólo China, si en el futuro uno o varios países emplean abiertamente una parte considerable de su potencia militar y económica para defenderse del Japón o atacarlo y nos ayudan abiertamente, entonces ¿no será aún mayor nuestra superioridad? El Japón es un país pequeño, sostiene una guerra retrógrada y bárbara, y quedará cada vez más aislado en el plano internacional. China es un país grande, realiza una guerra progresista y justa, y gozará de un apoyo internacional cada vez mayor. Después de un largo periodo de desarrollo, ¿no invertirán todos estos factores, en forma definitiva, la relación de superioridad e inferioridad entre el enemigo y nosotros?

p. 158: Una guerra revolucionaria nacional tan grandiosa no puede triunfar sin una amplia y profunda movilización política. Antes de la Guerra de Resistencia no hubo una movilización política para la resistencia al Japón; ésta fue una enorme falla de China, y debido a ello perdimos una jugada ante el enemigo. Después de iniciada la Resistencia, la movilización política estuvo lejos de ser general, y no hablemos ya de su falta de profundidad. Fueron los cañonazos y el bombardeo aéreo del enemigo los que hicieron llegar la noticia de la guerra a la gran mayoría del pueblo. Eso también constituyó una forma de movilización, pero no fue realizada por nosotros, sino por el enemigo. Los habitantes de las regiones remotas, a las cuales no llega el ruido del cañoneo, viven aún en una tranquilidad que nada turba. Esta situación debe cambiar, pues de lo contrario no podremos salir victoriosos en esta guerra de vida o muerte. En ningún caso debemos perder otra jugada ante el enemigo; por el contrario, debemos explotar a fondo esa jugada, la movilización política, para vencer al enemigo. Dicha jugada es decisiva; es realmente un asunto de importancia primordial, en tanto que nuestra inferioridad en armamento y otros aspectos es lo secundario. La movilización de todo el pueblo formará un vasto mar para ahogar al enemigo, creará las condiciones que habrán de compensar nuestra inferioridad en armas y otros elementos, y proporcionará los requisitos previos para superar todas las dificultades en la guerra. A fin de obtener la victoria, debemos perseverar en la Resistencia, mantener el frente único y persistir en la guerra prolongada. Pero todo esto es inseparable de la movilización del pueblo.

p. 183: Nosotros, por el contrario, sostenemos que esos puntos fuertes del ejército japonés pueden ser destruidos, y ya han empezado a serlo. El método principal para destruirlos es ganarnos políticamente a los soldados japoneses. En lugar de herir su orgullo, debemos comprenderlo y canalizarlo en la dirección debida, y tratando con indulgencia a los prisioneros de guerra, hacer ver a los soldados japoneses el carácter antipopular de la política de agresión de los gobernantes del Japón.

[25] Human Rights Watch, *Sowing Terror: Atrocities against Civilians in Sierra Leone* 10, n.º 3 (julio 1998); Mark Doyle, «Sierra Leone: Rebels Profit from Terror Tactics», *Guardian*, 9 julio 1999.
[26] Citado en: www.anc.org.za/ancdocs/history/mk/geneva.html (consultado 4 diciembre 2003).
[27] Documenté algunos de estos abusos en un documental de la BBC, *Getting Away with Murder* (BBC 2 Television Correspondent Series, 1999).
[28] «Más alegatos y respuestas del Congreso Nacional Africano (ANC) a preguntas realizadas por la Comisión de la Verdad y la Reconciliación» (12 mayo 1997), en: www.anc.org.za/ancdocs/misc/trc2 (consultado 4 diciembre 2003).
[29] Freymond y Hentsch, *On Mediating Violence*.
[30] Human Rights Watch, *The Sri Lankan Conflict and Standards of Humanitarian Law* (abril 1992), http://www.hrw.org/reports/pdfs/S/SRILANKA/SRILANKA924.PDF (consultado 4 diciembre

2003).
[31] Physicians for Human Rights, *Endless Brutality: Ongoing Human Rights Violations in Chechnya* (23 enero 2001), http://www.phrusa.org/research/chechnya/chech_rep.html (consultado 4 diciembre 2003). Amnistía Internacional, *Russian Federation: Human Rights Report* (enero 2002), http://web.amnesty.org/web/ar2002.nsf/eur/russian+federation!Open (consultado 4 diciembre 2003). Human Rights Watch, *Human Rights Watch Briefing Paper to the Fifty-ninth Session of the UN Commission on Human Rights on the Human Rights Situation in Chechnya* (7 abril 2003), http://www.hrw.org/backgrounder/eca/chechnya (consultado 4 diciembre 2003).
[32] Somini Sengupta, «Terror Persists as Congolese Await UN Force», *New York Times*, 4 junio 2003. Lynne Duke, «Whispers of Genocide, and Again, Africa Suffers Alone», *Washington Post*, 29 junio 2003.
[33] ABC/PBS Entrevista a Osama Bin Laden, mayo 1998; declaración de Osama Bin Laden, 7 octubre 2001; Mohamed Atta, «Suicide Note», publicada en 29 septiembre 2001, http://abcnews.go.com/sections/world/DailyNews/attaletter_1.html (consultado 4 diciembre 2003).
[34] Pape, «The Strategic Logic of Suicide Terrorism», 343-361.
[35] UNDP, Arab Human Development Report, 2003: «Building a Knowledge Society» (Nueva York: UNDP, Regional Bureau for Arab States, 2003); UNDP, Arab Human Development Report, 2002: «Creating Opportunities for Future Generations» (Nueva York: UNDP, Regional Bureau for Arab States, 2003).
[36] George Bush, «President Bush Discusses Freedom in Iraq and the Middle East» (El presidente Bush habla sobre la libertad en Irak y en Oriente Próximo, Discurso del vigésimo aniversario del National Endowment of Democracy [Fundación Nacional para la Democracia], Cámara de Comercio de Estados Unidos, Washington, D.C., 6 noviembre 2003).
[37] Noah Feldman, *After Jihad: America and the Struggle for Islamic Democracy* (Nueva York: Farrar, Straus and Giroux, 2003); Noah Feldman, «A New Democracy: Enshrined in Faith», *New York Times*, 13 noviembre 2003.
[38] Paddy Woodworth, *Dirty War, Clean Hands: ETA, the GAL and Spanish Democracy* (Cork: Cork University Press, 2001) *[Guerra sucia, manos limpias: ETA, el GAL y la democracia española*, Barcelona, Crítica, 2002].
[39] Laura K. Donohue, *Counter-Terrorist Law and Emergency Powers in the United Kingdom, 1922-2000* (Dublín: Irish Academy Press, 2001); R. F. Foster, *Modern Ireland, 1600-1972* (Nueva York: Viking Penguin, 1988).
[40] *Neelan Tiruchelvam, 1944-1999: Sri Lankan Visionary and World Citizen: Selected Tributes* (Colombo: International Centre for Ethnic Studies, 2000).
[41] Michael Rubner, «The Oslo Peace Process through Three Lenses», *Middle East Policy* 6, n.º 2 (octubre 1998).
[42] Human Rights Watch, *Human Rights and Algeria's Presidential Elections* (abril 1999), http://www.hrw.org/backgrounder/mena/algeria-election-0499.htm (consultado 4 diciembre 2003). James Ciment, *Algeria: The Fundamentalist Challenge* (Nueva York: Facts on File, 1997), 169-197.
[43] J. Bowyer Bell, *Terror Out of Zion: Irgun Zvai Leumi, LEHI, and the Palestinian Underground, 1929-1949* (Nueva York: St. Martin's Press, 1977), 169-173.
[44] Larry Collins y Dominique Lapierre, *O Jerusalem* (Nueva York: Simon and Schuster, 1972), 272-281, 337 *[Oh Jerusalén*, Barcelona, Planeta, 2004]: «Igual que los franceses y los belgas, en los caminos de sus éxodos, han contado historias de soldados alemanes que violaban monjas y asesinaban niños, los árabes alimentaban su historia con las imágenes de las atrocidades de Deir Yassin».
[45] Caleb Carr, *The Lessons of Terror* (Nueva York: Random House, 2002), 213-215 *[Las lecciones del terror: orígenes históricos del terrorismo internacional*, Barcelona, Ediciones B, 2002]; Michael

Ignatieff, «Barbarians at the Gate», *New York Times Book Review*, 17 febrero 2002.
[46] International Crisis Group, *Islamic Social Welfare Activism in the Palestinian Territories: A Legitimate Target?* (2 abril 2003), http://www.reliefweb.int/library/documents/2003/icg-opt-02apr.pdf (consultado 4 diciembre 2003). Neil MacFarquhar, «To U.S., a Terrorist Group, to Lebanese, a Social Agency», *New York Times*, 28 diciembre 2001.
[47] «Court Move for Total Batasuna Ban», CNN, 4 septiembre 2002; «Basque Party to Fight Ban», BBC News, 29 agosto 2002; «Police Storm Basque Separatists' Headquarters», *Guardian*, 28 agosto 2002; «Bill Bans ETA Political Wing», *Agence France Press*, 26 junio 2002. Véase también Consejo de Europa, Comité de Asuntos Políticos, Doc. 9526, «Restricciones sobre los partidos políticos en los estados miembros del Consejo de Europa» (17 julio 2002), http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc02/EDOC9526.htm (consultado 4 diciembre, 2003). Véase también Anthony Richards, «Terrorist Groups and Political Fronts: The IRA, Sinn Fein, the Peace Process and Democracy», *Terrorism and Political Violence* 13, n.º 4 (invierno 2001), 72-89; John Finn, «Electoral Regimes and the Proscription of Anti-Democratic Parties», *Terrorism and Political Violence* 12, n.os 3-4 (otoño/invierno 2000), 51-77.
[48] Finn, «Electoral Regimes and the Proscription of Anti-Democratic Parties»; Consejo de Europa, «Restricciones sobre los partidos políticos…»; Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el caso *Refah Partisi (Partido del bienestar) y otros contra Turquía* (31 julio 2001 y 13 febrero 2003), número de referencia HUDOC REF00002693, http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/ViewRoot.asp?Item=0&Action =Html&X=1212235211&Notice=0&Noticemode=&RelatedMode=0, y número de referencia HUDOC REF00004090, http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/ViewRoot.asp?Item=0&Action=Html&X=1212234916&Notice=0&Noticemode=&RelatedMode=0 (ambos consultados 4 diciembre 2003).
[49] Cartas de las autoridades de Quebec solicitando la implementación de la Ley de medidas de guerra (15-16 octubre 1971): Carta de Robert Bourassa, *premier* de Quebec, Carta de Jean Drapeau, alcalde de Montreal, y Lucien Saulnier, presidente del Comité Ejecutivo de la ciudad de Montreal, Carta de M. St. Pierre, director de la policía de Montreal, todo en: http://www2.marianopolis.edu/quebechistory/docs/october/letters.htm (consultado 4 diciembre 2003); Robert Bourassa, *Les Anneés Bourassa* (Montreal: Editions Heritage, 1977), cap. l.
[50] *European Court of Human Rights Ireland v. United Kingdom (1978)*, 2 EHRR 25.
[51] Sir John Stevens, inspector de la policía metropolitana, «Stevens Enquiry» (17 abril 2003), http://cain.ulst.ac.uk/issues/collusion/stevens3/stevens3summary.htm (consultado 4 diciembre 2003).
[52] Sentencia del Tribunal Supremo de Israel sobre los métodos utilizados en los interrogatorios por el GSS (servicio secreto israelí), 6 septiembre 1999; Sentencia del Tribunal Supremo de Israel sobre «la asignación de residencia» (HCJ 7015/02; 7019/02); Sentencia del Tribunal Supremo de Israel sobre el uso de civiles como escudos humanos (HCJ 2941/02); Sentencia del Tribunal Supremo de Israel sobre objetivos civiles en Cisjordania (HCJ 3022/02); Sentencia del Tribunal Supremo de Israel sobre la condición de los detenidos en el campo de «Kzoit» (HCJ 5591/02); Sentencia del Tribunal Supremo de Israel sobre la Operación Escudo Defensivo (HCJ 3116/02); Sentencia del Tribunal Supremo de Israel sobre la destrucción de viviendas (HCJ 2977/02).

Las páginas web específicas para las sentencias son:

HCJ 7019/02 — http://www.btselem.org/search.asp?Lang=en-us&txtSearch=HCJ%207019/02; HCJ 3022/02 —http://www.adalah.org/features/opts/3116decision-eng.doc; HCJ 5591/02 — http://www.hamoked.org.il/items/20_Aa1_3278-02_eng.pdf; HCJ 3116/02 — http://www.adalah.org/features/opts/3116decision-eng.doc; HCJ 2977/02 — http://www.adalah.org/features/opts/2977decision-eng.doc (todos consultados 4 diciembre 2003).

CAPÍTULO 5

[1] Sobre la violencia anarquista de los años noventa del siglo XIX, véase Dominique Venner, *Histoire du terrorisme* (París: Pygmalion, 2002), 13-17.
[2] Joseph Conrad, *The Secret Agent* (Nueva York: Modern Library), 55-67 *[El agente secreto*, Madrid, Cátedra, 1995].
[3] M. Bakunin y S. Nechaev, *Catechism of a Revolutionary* (1868), en *Imperial Russia: A Source Book, 1700-1917*, ed. Basil Dmytryshyn (Hinsdale, Ill.: Dryden Press, 1977); Ivan Turgenev, *Fathers and Sons* (Harmondsworth: Penguin, 1975) *[Padres e hijos*, Madrid, Cátedra, 2004]. Bazarov, el personaje de Turguenev, es el retrato de un nihilista no como un terrorista pero como un cínico materialista, hostil a las perogrulladas «bienpensantes» de su época.
[4] Joseph Frank, *Dostoevsky: The Mantle of the Prophet, 1871-1881* (Princeton: Princeton University Press, 2002), caps. 4, 26; 65-86, 475-496.
[5] Fiódor Dostoievski, *Los demonios* (Barcelona: Círculo de Lectores, 2004).
[6] La mejor explicación sobre las motivaciones terroristas está en Jessica Stern, *Terror in the Name of God: Why Religious Militants Kill* (Nueva York, Harper Collins, 2003).
[7] Hays Parks Memorandum on Executive Order 12333 and Assassination, 1989 (memorando sobre la Orden 12333 y asesinato, 1989); encontrada a través del programa del Carr Center sobre el uso de la fuerza, http://www.ksg.harvard.edu/cchrp/Use%20of%20Force/October%202002/Parks_final.pdf (consultado 4 diciembre 2003).
[8] Peter Taylor, *Behind the Mask: The IRA and Sinn Fein* (Nueva York: TV Books, 1997); Tim Pat Coogan, *The IRA: A History* (Nueva York: Palgrave MacMillan, 2002).
[9] Mark Juergensmeyer, *Terror in the Mind of God: The Global Rise of Religious Violence* (Berkeley y Los Ángeles: University of California Press, 2000) *[Terrorismo religioso: el auge global de la violencia religiosa*, Madrid, Siglo XXI, 2001].
[10] John Esposito, *Unholy War: Terror in the Name of Islam* (Oxford: Oxford University Press, 2002), 26-70 *[Guerras profanas: terror en el nombre del Islam*, Barcelona, Paidós, 2003]. John Kelsay y James Turner Johnson, eds., *Just War and Jihad: Historical and Theoretical Perspectives on War and Peace in Western and Islamic Traditions* (Nueva York: Greenwood Press, 1991).
[11] Juergensmeyer, *Terror in the Mind of God [Terrorismo religioso: el auge global de la violencia religiosa*, Madrid, Siglo XXI, 2001]; Stern, *Terror in the Name of God*.
[12] ABC/PBS John Miller, entrevista a Osama Bin Laden, Afganistán, mayo 1998.
[13] *Ibíd.;* Rohan Gunaratna, *Inside Al Qaeda: Global Network of Terror* (Nueva York: Columbia University Press, 2002) *[Al Qaeda: viaje al interior del terrorismo islamista*, Barcelona, ServiDOC, 2003].
[14] Ehud Sprinzak, «Rational Fanatics», *Foreign Policy*, septiembre/octubre 2000; Joseph Lelyveld, «All Suicide Bombers Are Not Alike», *New York Times Magazine*, 28 octubre 2001.
[15] Mohamed Atta, «Suicide Note», *New York Times*, 29 septiembre 2001; Pam Belluck, «A Mundane Itinerary on the Eve of Terror», *New York Times*, 5 octubre 2001.
[16] ABC/PBS John Miller, entrevista a Osama Bin Laden, Afganistán, mayo 1998.
[17] Anti-Defamation League, «September 11 and Arab Media: The Anti-Jewish and Anti-American Blame Game» (noviembre 2001), http://www.adl.org/presrele/ASInt_13/3965_13.asp (consultado 4 diciembre 2003); David Aaronovitch, «The New Anti-Semitism», *Observer*, 22 junio 2003.
[18] Congreso Nacional Africano, Declaración a la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (agosto 1996). Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica, «Findings on the ANC»

(Desvelaciones sobre el ANC) (octubre 1998), http://www.anc.org.za/ancdocs/misc/trctoc.html (consultado 4 diciembre 2003).

[19] Judy Dempsey, «Jewish Settlers May Raise Stakes», *Financial Times*, 11 octubre 2000; Human Rights Watch, «Erased in a Moment: Suicide Bombing Attacks against Civilians» (octubre 2002), 54-57, http://www.hrw.org/reports/2002/isrl-pa/ (consultado 4 diciembre 2003).

[20] Informe del secretario general de la ONU preparado tras la Resolución de la Asamblea General ES10/10 (Informe sobre Yenín) (30 julio 2002), http://www.un.org/peace/jenin/ (consultado 4 diciembre 2003).

[21] Fritz Morris, «Security, Intelligence Reform and Civil Liberties in the United States: September 11, 2001, through a Historical Lens» (Investigación inédita, Carr Center for Human Rights Policy, Kennedy School of Government, Harvard University, junio 2002); Select Committee to Study Government Operations with Respect to Intelligence Activities, U.S. Senate, *Alleged Assassination Plots Involving Foreign Leaders* (Church Committee Report), Interim Report, noviembre 20, 1975 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1975); William Colby, *Honorable Men: My Life in the CIA* (Nueva York: Simon and Schuster, 1978).

[22] Robert Baer, *See No Evil: The True Story of a Ground Soldier in the CIA'sWar on Terrorism* (Nueva York: Crown Publishers, 2002).

[23] Matthew Whitehead, «The Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978: a Tool for Security?» (Submitted for ISP-224 Class, Kennedy School of Government, Harvard University, otoño 2002). Philip Shenon, «Paper Court Comes to Life over Secret Tribunal's Ruling on Post-9/11 Powers», *New York Times*, 27 agosto 2002. Philip Shenon, «Secret Court to Give Senate Wiretap Ruling», *New York Times*, 12 septiembre 2002.

[24] Paul Aussaresses y Robert L. Miller, *Battle of the Casbah: Terrorism and Counter-Terrorism in Algeria, 1955-1957* (Nueva York: Gazelle, 2000); Alastair Horne, *A Savage War of Peace* (Londres: Papermac, 1996).

[25] Michael Ignatieff, *A Just Measure of Pain: The Penitentiary in the Industrial Revolution* (Nueva York: Pantheon, 1978).

[26] Eric J. Hobsbawm, «Barbarism: A User's Guide», en *On History* (Nueva York: New Press, 1997) *[Sobre la historia*, Barcelona, Crítica, 2002].

[27] La Convención de la ONU contra la Tortura y otros Tratamientos Crueles, Inhumanos o Degradantes, o Castigos (adoptado y abierto para su firma y ratificación, y acceso por la resolución GA n.º 39/46 de 10 diciembre 1984, entrada en vigor el 26 junio 1987, de acuerdo con el Artículo 27), http://www.hrweb.org/legal/cat.html (consultado 4 diciembre 2003): «Ninguna circunstancia excepcional, bajo ningún concepto, ya sea en estado de guerra o de amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública, puede invocarse como justificación de la tortura».

[28] Dana Priest y Barton Gellman, «U.S. Decries Abuse but Defends Interrogations», *Washington Post*, 26 diciembre 2002; Alan Cooperman, «CIA Interrogation under Fire», *Washington Post*, 28 diciembre 2002; Peter Slevin, «U.S. Pledges Not to Torture Terror Suspects», *Washington Post*, 27 junio 2003.

[29] Mark Bowden, «The Dark Art of Interrogation: A Survey of the Landscape of Persuasion», *Atlantic Monthly*, octubre 2003.

[30] Duncan Campbell, «U.S. Sends Suspects to Face Torture», *Guardian*, 12 marzo 2002. Rajiv Chandrasekaran y Peter Finn, «U.S. behind Secret Transfer of Terror Suspects», *Washington Post*, 11 marzo 2002. Priest y Gellman, «U.S. Decries Abuse but Defends Interrogations»; Laura K. Donohue, «The British Traded Rights for Security, Too», *Washington Post*, 6 abril 2003.

[31] Sanford Levinson, ««Precommitment» and «Post-Commitment»: The Ban on Torture in the Wake of September 11» (Ponencia pronunciada en una Conferencia sobre Compromisos previos en la

facultad de Derecho de la Universidad de Texas, septiembre 20-21, 2002).

[32] Alan Dershowitz, «Is There a Torturous Road to Justice?», *Los Angeles Times*, noviembre 8, 2001. Alan Dershowitz, «When All Else Fails, Why Not Torture?», *American Legion Magazine*, julio 2002. Alan Dershowitz, *Why Terrorism Works: Understanding the Threat, Responding to the Challenge* (New Haven: Yale University Press, 2002), 131-164.

[33] Sentencia del Tribunal Supremo de Israel sobre los métodos utilizados en los interrogatorios por el GSS, septiembre 1999; Sentencia del presidente del Tribunal A. Barak, http://www.us-israel.org/jsource/Society_&_Culture/GSS.html (consultado 4 diciembre 2003):

> Iremos ahora de lo general a lo particular. Para hablar sin rodeos, la sacudida violenta es un método de investigación prohibido. Daña el cuerpo del sospechoso. Viola su dignidad. Es un método violento que no forma parte de una investigación legal. Va más allá de lo necesario. Ni siquiera el Estado argumentó que la sacudida violenta sea un método de investigación «ordinario» que pueda emplear cualquier investigador (de la GSS o de la policía). El alegato que se nos ha presentado es que podía encontrarse la justificación para la sacudida violenta en la defensa de la «necesidad». Vamos a ocuparnos de este argumento a continuación. En cualquier caso, no hay duda de que no hay que recurrir a la sacudida violenta en casos fuera de los límites de la «necesidad» o como parte de una investigación «ordinaria»… Se alegó ante el Tribunal que uno de los métodos de investigación empleados consistía en poner al sospechoso en cuclillas sobre la punta de los pies durante intervalos de cinco minutos. El Estado no negó esta práctica. Éste es un método de investigación prohibido que no tiene ninguna utilidad inherente a la investigación. Es degradante y atenta contra la dignidad de la persona.
>
> Hay que añadir a lo anterior que la posición «Shabach» incluye simultáneamente el empleo de todos los métodos descritos. Esta combinación por sí misma provoca un dolor y sufrimiento particulares. Es un método violento, especialmente cuando se emplea durante un periodo de tiempo prolongado. Por estas razones, este método no forma parte de los recursos en los interrogatorios. Es un método inaceptable.
>
> Nuestra conclusión es por lo tanto la siguiente: De acuerdo con el Estado de derecho vigente, ni el gobierno ni los jefes de los servicios de seguridad poseen autoridad para establecer directivas ni autorizar el empleo de métodos físicos que violan la libertad durante el interrogatorio de los sospechosos de actividades terroristas hostiles, más allá de las directivas generales que se infieren del concepto mismo de un interrogatorio. De igual modo, el investigador del GSS, como cualquier oficial de policía, no posee la autoridad para emplear medios físicos que atenten contra la libertad del sospechoso durante el interrogatorio, a no ser que estos métodos sean accesorios a la propia esencia del interrogatorio y sean justos y razonables.
>
> Esta decisión se abre con una descripción de la difícil realidad en la que se encuentra Israel en cuanto a seguridad se refiere. Concluiremos esta sentencia tratando de nuevo de esa dura realidad: Somos conscientes de que esta decisión no facilita el enfrentamiento a esa realidad. Éste es el destino de la democracia, ya que no todos los métodos son aceptables para ella y no puede poner en marcha todas las prácticas empleadas por sus enemigos. Aunque la democracia a menudo debe luchar con una mano atada a la espalda, tiene, a pesar de ello, las de ganar. La conservación del Estado de derecho y el reconocimiento de la libertad de los individuos constituyen una parte importante de su interpretación de la seguridad. A fin de cuentas, fortalecen su espíritu y su resistencia y le permiten vencer las dificultades.

[34] Lawrence Wright, «The Man behind bin Laden: How an Egyptian Doctor Became a Master of Terror», *New Yorker*, 16 septiembre 2002.

[35] Michel Rio, *La percha del loro* (Barcelona: Muchnik, 1988), una novela sobre la tortura y sus consecuencias psíquicas.
[36] Jean Amery, *Par-delà le crime et le châtiment, essai pour surmonter l'insur-montable* (1966) (Arles: Actes Sud, 1994).
[37] *Ibíd.,* 79. Véase también Owen Bowcott, «September 11 Blamed on Trail of State Torture», *Guardian*, 30 enero 2003, sobre el papel que desempeña la tortura en las cárceles egipcias.
[38] Para Primo Levi, véase Carole Angier, *The Double Bond: Primo Levi, a Biography* (Nueva York: Viking, 2002).

CAPÍTULO 6

[1] George Tenet, «The Worldwide Threat in 2003: Evolving Dangers in a Complex World», testimonio ante el Comité selecto de inteligencia del Senado (11 febrero 2003), http://www.ceip.org/files/nonprolif/resources/intelligence.asp (consultado 4 diciembre 2003). CIA, *Unclassified Report to Congress on the Acquisition of Technology Relating to Weapons of Mass Destruction and Advanced Conventional Munitions, 1 January through 30 June 2003* (noviembre 2003), http://www.nti.org/e_research/official_docs/cia/cia110303.pdf (consultado 4 diciembre 2003). *Iraq's Weapons of Mass Destruction. The Assessment of the British Government* (24 septiembre 2002), http://www.number-10.gov.uk/output/Page271.asp (consultado 4 diciembre 2003).
[2] Jason Pate, «Anthrax and Mass Casualty Terrorism: What Is the Bioterrorist Threat after September 11?» *U.S. Foreign Policy Agenda*, noviembre 2001.
[3] Max Weber, «Politics as Vocation», en *From Max Weber*, ed. H. H. Gerth y C. Wright Mills (Nueva York: Oxford University Press, 1980) *[El político y el científico*, Madrid, Alianza, 1998]. Sobre la Paz de Westfalia, véase Steven D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton: Princeton University Press, 1999), 107-115.
[4] Matthew Bunn, «Preventing Nuclear Terrorism», Belfer Center for Science and International Affairs, and Nuclear Threat Initiative, Informe (21 octubre 2003), www.nti.org (consultado 4 diciembre 2003).
[5] CNN, «Timeline: UK Ricin Terror Probe» (23 enero 2003), http://www.cnn.com/2003/WORLD/europe/01/15/ricin.timeline/ (consultado 4 diciembre 2003); Helen Gibson, «The Algerian Factor», *TimeEurope*, 27 enero 2003.
[6] Comisión de Estados Unidos sobre Seguridad Nacional /Twenty-first Century Phase 1, Informe, «New World Coming: American Security in the Twenty-first Century» (15 septiembre 1999), 50-51, http://www.nssg.gov/Reports/New_World_Coming/new_world_coming.htm (consultado 4 diciembre 2003).
[7] Oliver Burkeman, «US Scientist Is Suspect in Anthrax Investigation», *Guardian*, 20 febrero 2002. BBC News, «Anthrax Killer Is US Defence Insider», 18 agosto 2002.
[8] Peter Jennings, «The Kennedy Assassination: Beyond Conspiracy», reportaje especial de la cadena de televisión ABC, 20 noviembre 2003.
[9] Robert Jay Lifton, *Destroying the World to Save It: Aum Shinrikyo, Apocalyptic Violence and the New Global Terrorism* (Nueva York: Henry Holt and Co., 1999), 25-27, 37-43.
[10] Scott Anderson, «The Makeover», *New York Times Magazine*, 19 enero 2003.
[11] Los países que han fracasado ya o que están fracasando que podrían ser incapaces de negar a los terroristas un puerto seguro serían: Congo, Sierra Leona, Liberia, Somalia, Burundi, Afganistán, Pakistán, Abjasia, Georgia, Tayikistán, Kirguizistán, Moldavia y Colombia. Michael Ignatieff, «Intervention and State Failure», *Dissent*, invierno 2002, 115-123; Larry Diamond, «Winning the

New Cold War on Terrorism: The Democratic-Governance Imperative» (Trabajo de política del Institute for Global Democracy, número 1, 2002), http://www.911investigations.net/document277.html (consultado 4 diciembre 2003); Jeffrey Herbst, «Let Them Fail: State Failure in Theory and Practice, Implications for Policy», en *When States Fail: Causes and Consequences*, ed. Robert Rotberg (Princeton: Princeton University Press, 2004); Gerald B. Helman y Steven R. Ratner, «Saving Failed States», *Foreign Policy*, n.º 89 (invierno 1992-1993), 3-20.

[12] Benjamin R. Barber, *Fear's Empire: War, Terrorism and Democracy* (Nueva York: Norton, 2003) *[El imperio del miedo: guerra, terrorismo y democracia*, Barcelona, Paidós, 2004].

[13] Larry Diamond, «How to Win the War», *Hoover Digest*, n.º 1 (invierno 2002); Diamond, «Winning the New Cold War on Terrorism».

[14] Noah Feldman, *After Jihad: America and the Struggle for Islamic Democracy* (Nueva York: Farrar, Straus and Giroux, 2003).

[15] George Bush, «President Bush Discusses Freedom in Iraq and the Middle East» (Discurso del vigésimo aniversario de National Endowment of Democracy [Fundación Nacional para la Democracia], Cámara de Comercio de Estados Unidos, Washington, D.C., 6 noviembre 2003).

[16] International Crisis Group (ICG), «Pakistan: The Dangers of Conventional Wisdom» (12 marzo 2002); ICG, «Pakistan: Madrasas, Extremism and the Military» (29 julio 2002); ICG, «Pakistan: Transition to Democracy» (3 octubre 2002); ICG, «Pakistan: Mullahs and the Military» (20 marzo 2003), http://www.intl-crisis-group.org/home/index.cfm?id=1267&l=1 (consultado 4 diciembre 2003).

[17] Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU 1368 (9/12/2001) y 1373 (9/28/ 2001), http://www.state.gov/p/io/rls/othr/2001/4899.htm and http://www.state.gov/p/io/rls/othr/2001/5108.htm (consultado 4 diciembre 2003).

[18] Peter Slevins, «U.N. Vote Removes Sanctions on Libya», *Washington Post*, 13 septiembre 2003. Gary Younge y Brian Whitaker, «Lockerbie Relatives See UN End Libya Sanctions», *Guardian*, 13 septiembre 2003.

[19] Tenet, «World-Wide Threats in 2003»; documento de la CIA sobre el programa nuclear de Corea del Norte, sin título, noviembre 2002, Archivo de la Seguridad Nacional, http://www.gwu.edu/~~~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB87/nk22.pdf (consultado 4 diciembre 2003); Larry A. Niksch, «North Korea's Nuclear Weapons Program», *Congressional Research Issue Brief 91141* (27 agosto 2003), http://fpc.state.gov/documents/organization/24045.pdf (consultado 4 diciembre 2003).

[20] *Small Arms Survey 2002: Counting the Human Cost*, Small Arms Survey, www.smallarmssurvey.org (consultado 4 diciembre 2003, cap. 3, «The Legal-Illicit Link»; Human Rights Watch, «Small Arms and Human Rights: The Need for Global Action. A Briefing Paper for the U.N. Biennial Meeting on Small Arms» (7 julio 2003), http://www.hrw.org/backgrounder/arms/small-arms070703.htm (consultado 4 diciembre 2003).

[21] Bunn, «Preventing Nuclear Terrorism».

[22] John Ruggie, «American Exceptionalism, Exemptionalism, and Global Governance», en *American Exceptionalism and Human Rights*, ed. Michael Ignatieff (Princeton: Princeton University Press, 2004).

[23] Stephen E. Flynn, «America the Vulnerable», *Foreign Affairs*, enero-febrero 2002.

[24] Matthew Bunn, Anthony Weir y John P. Holdren, «Controlling Nuclear Warheads and Materials: A Report Card and Action Plan» (Washington, D.C.: Nuclear Threat Initiative and the Project on Managing the Atom, Harvard University, marzo 2003). Como subsecretario de Defensa de la primera administración de Clinton, el Dr. Graham Allison, del Belfer Center for Science and International Affairs recibió el premio civil más alto del Departamento de Defensa, la Medalla de Distinción al

Servicio Público por «transformar las relaciones con Rusia, Ucrania, Bielorrusia y Kazajistán para reducir el antiguo arsenal nuclear soviético». El resultado fue la devolución segura de más de 12.000 armas tácticas nucleares de las antiguas repúblicas soviéticas y la completa eliminación de más de 4.000 cabezas nucleares estratégicas que apuntaban previamente a Estados Unidos y habían sido dejadas en Ucrania, Kazajistán y Bielorrusia cuando desapareció la Unión Soviética.
[25] *International Atomic Energy Agency Safeguards Glossary* (Viena: Agencia Internacional de Energía Atómica, 2001), «Guidelines on the Management of Plutonium», sec. 1.30 (Directrices para el manejo de plutonio):

> Directrices contenidas en las comunicaciones recibidas por el Organismo Internacional de Energía Atómica (International Atomic Energy Agency, IAEA) en 1997 procedentes de ciertos estados miembros con respecto a las normas adoptadas por estos estados, con vistas a asegurar que los almacenamientos de plutonio se manejan de forma segura y efectiva de acuerdo con los compromisos internacionales, incluidas las obligaciones del NPT (y para los estados miembros de la Comunidad Europea, también las incluidas en el Tratado Euratom), y con los acuerdos de garantía de la IAEA. Las directrices describen, entre otras cosas, el sistema de inventario del material nuclear, las medidas de protección física y los procedimientos de traslado internacional aplicables al plutonio bajo esas directrices. Especifican además la información que tienen que publicar los estados participantes con respecto al manejo del plutonio, incluidas las declaraciones anuales de los almacenamientos civiles de plutonio no irradiados y de sus estimaciones del plutonio contenido en el combustible de los reactores civiles usados. Las directrices están publicadas en [549].

[26] Richard Butler, *The Greatest Threat: Iraq, Weapons of Mass Destruction and the Crisis of Global Security* (Nueva York: Public Affairs, 2000), 128-129. Scott Ritter, *Endgame: Solving the Iraq Problem Once and for All* (Nueva York: Simon and Schuster, 1999), 177.
[27] Matthew Meselson, «The Problem of Biological Weapons», *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences* 52, n.º 5 (1999), 57; véase también M. F. Perutz, «The Threat of Biological Weapons», *New York Review*, 13 abril 2000.
[28] Barry R. Bloom, «Bioterrorism and the University», *Harvard Magazine*, noviembre-diciembre 2003.
[29] F. D. Wormuth, *To Chain the Dog of War* (Urbana: University of Illinois Press, 1989); Brian Hallet, *The Lost Art of Declaring War* (Urbana: University of Illinois Press, 1998); J. H. Ely, *War and Responsibility* (Princeton: Princeton University Press, 1993); véase también un debate sobre la cuestión del consentimiento democrático y el poder de la guerra en mi libro *Virtual War: Kosovo and Beyond* (Londres: Vintage 2001), 176-184 *[Guerra virtual: más allá de Kosovo*, Barcelona, Paidós Ibérica, 2003].
[30] Discurso sobre el estado de la nación del presidente George W. Bush, 28 enero 2003, http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html (consultado 4 diciembre 2003):

> El Organismo Internacional de Energía Atómica confirmó en la década de 1990 que Sadam Husein tenía un programa avanzado de armas nucleares, tenía el diseño de un arma nuclear y estaba investigando sobre cinco métodos diferentes de enriquecer uranio para fabricar una bomba. El Gobierno británico ha descubierto que recientemente Sadam Husein obtuvo cantidades significativas de uranio de África. Nuestros servicios de inteligencia nos informan de que ha intentado comprar tubos de aluminio de gran resistencia adecuados para la producción de armas

nucleares. Sadam Husein no ha sido capaz de dar una explicación creíble a estas actividades. Es evidente que tiene mucho que esconder […] Año tras año, Sadam Husein ha hecho lo indecible, ha gastado sumas enormes, ha corrido grandes riesgos para construir y mantener armas de destrucción masiva. Pero ¿por qué? La única explicación posible, el único uso posible que puede darle a esas armas es dominar, intimidar o atacar […] Y este Congreso y el pueblo de Estados Unidos deben reconocer otra amenaza. Las pruebas de nuestra inteligencia, comunicaciones secretas y declaraciones de personas que han sido detenidas revelan que Sadam Husein ayuda y protege a terroristas, entre los que se incluyen miembros de Al Qaeda. De forma secreta y sin huellas dactilares, podría proveer de armas a los terroristas, o ayudarles a desarrollar las suyas propias.

Discurso del primer ministro Tony Blair a la Cámara de los Comunes, 18 marzo 2003, http://www.number-10.gov.uk/output/Page3294.asp (consultado 4 diciembre 2003):

¿Qué afirma Sadam hoy? Exactamente lo mismo que antes: que no tiene armas de destrucción masiva. Se nos pide que creamos que tras siete años de obstrucción a cualquier medida occidental y de no cumplir los acuerdos —lo que hizo que los inspectores se marcharan en 1998— siete años en los que ocultó su programa, lo reforzó incluso, mientras los equipos de inspección estaban en Irak, que después de que se marcharan los inspectores, entonces él voluntariamente decidió acceder a lo que hasta entonces se había negado sistemáticamente […] Ahora se nos pide seriamente que aceptemos que en los últimos años, en contra de toda la historia, en contra de toda la inteligencia, decidió de forma unilateral destruir las armas. Semejante afirmación es completamente absurda […] Irak no es el único régimen con armas de destrucción masiva. Pero si damos la espalda ahora a este enfrentamiento, los conflictos del futuro serán infinitamente peores y más devastadores. Sin embargo, por supuesto, en cierto modo, cualquier observador justo no puede negar en Irak está situación de violación de la ley y que la resolución 1441 implica llevar a cabo una acción en tales circunstancias. El verdadero problema es que, en el fondo, la gente pone en duda que Irak sea una amenaza; pone en duda la relación entre terrorismo y armas de destrucción masiva; pone en duda toda la base de nuestra afirmación de que los dos juntos constituyen un asalto fundamental sobre nuestra forma de vida.

[31] Michael Walzer, *Just and Unjust Wars* (Nueva York: Basic, 1992), 80-86 *[Guerras justas e injustas*, Barcelona, Paidós, 2001].

[32] La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América, septiembre 2002. http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html (consultado 4 diciembre 2003):

Aunque Estados Unidos se esforzará constantemente para conseguir el apoyo de la comunidad internacional, no dudaremos en actuar por nuestra cuenta, si es necesario, para ejercer nuestro derecho a la autodeterminación, actuando de forma preventiva contra tales terroristas […] Los estudiosos del derecho y los juristas internacionales a menudo ponen como condición de la legitimidad para actuar de manera preventiva la existencia de una amenaza inminente, en la mayoría de los casos la movilización visible de los ejércitos de tierra, mar y aire preparándose para atacar. Debemos adaptar el concepto de amenaza inminente a las capacidades y a los objetivos de los adversarios de hoy en día. Los estados deshonestos y los terroristas no intentan atacarnos utilizado medios convencionales […] Estados Unidos ha defendido durante mucho tiempo la opción de las acciones preventivas para contrarrestar una amenaza suficiente para nuestra seguridad nacional. Cuanto mayor es la amenaza, mayor es el riesgo de la inacción, y hay una

necesidad más imperiosa para llevar a cabo acciones de forma anticipada para defendernos, aunque todavía quede la incertidumbre de dónde y cuándo va a tener lugar el ataque del enemigo. Para anticiparse o prevenir semejantes actos hostiles por parte de nuestros enemigos, Estados Unidos actuará, si es necesario, de forma preventiva […] Estados Unidos no utilizará la fuerza en todos los casos para prevenir las amenazas que surjan, como no deberían las naciones utilizar las acciones preventivas como pretexto para una agresión. Sin embargo, en una era en la que los enemigos de la civilización persiguen abierta y activamente las tecnologías más destructivas del mundo, Estados Unidos no puede permanecer sin hacer nada mientras los peligros se están avecinando […] Procederemos siempre con deliberación, sopesando las consecuencias de nuestros actos. Con el fin de apoyar las opciones preventivas, llevaremos a cabo lo siguiente: desarrollaremos capacidades de inteligencia mejores, más integradas, para proporcionar una información más exacta y oportuna sobre las amenazas, dondequiera que puedan surgir; colaboraremos estrechamente con nuestros aliados para hacer una valoración común de las amenazas más peligrosas; y continuaremos transformando nuestras fuerzas armadas, para garantizar nuestra capacidad de llevar a cabo operaciones rápidas y precisas para lograr resultados decisivos. El propósito de nuestras acciones será siempre eliminar una amenaza concreta para Estados Unidos o para nuestros aliados y amigos. Las razones de nuestras acciones estarán claras, la fuerza será proporcionada y la causa será justa.

El texto se puede ver en www.gees.org/documentos/Documen-001.pdf.

[33] Leszek Kolakowski, *Modernity on Endless Trial* (Chicago: University of Chicago Press, 1990).

¿Cuáles son los límites a la represión y la suspensión de garantías cuando se persigue el terrorismo global?



En tiempos de terrorismo, la tentación de no tener piedad puede ser irresistible. Pero la preocupación de que una respuesta violenta nos haga moralmente iguales a nuestros enemigos nos empuja hacia el extremo opuesto. Quizás no haya mayor reto político en la actualidad que intentar ganar la guerra contra el terror sin perder nuestro espíritu democrático.

En ***El mal menor*** Ignatieff recorre la historia moderna del terrorismo y el antiterrorismo, desde los nihilistas de la Rusia zarista hasta la inaudita amenaza del terrorismo islamista. A la vez, muestra cómo la respuesta más potente frente al terror ha sido la fuerza, contundente y directa, aunque comedida, ya que la ética política que motiva la moderación proporciona a la democracia su mejor arma: el poder moral de aguantar cuando acechan la venganza y el odio.

«Las democracias han descubierto lo implacables y determinados que podemos llegar a ser cuando nos atacan, y han adoptado muchos «males menores» -interrogatorios, entrega de presos, detenciones preventivas- con el fin de evitar el mal mayor de capitular ante el terrorismo. Este libro pretende definir qué males menores pueden ser permisibles bajo la ley, siempre y cuando estén sujetos al riguroso sistema de «justificación mediante procedimiento contradictorio».»
Michael Ignatieff, en el nuevo prólogo a esta edición

Reseñas:
«Una argumentación impecable sobre cómo equilibrar seguridad y libertad ante el nuevo tipo de amenaza planteada por los terroristas de hoy. Este libro es un punto de partida esencial para liberales y defensores de las libertades civiles en la lucha contra los difíciles desafíos morales y políticos planteados por la guerra contra el terror.»
Publishers Weekly

«Excepcionalmente sofisticado, proporciona el contexto mundial e histórico tan necesario para la guerra contra el terrorismo. La gran diversidad de estudios de caso permite a Ignatieff desacreditar cualquier enfoque simplista del terrorismo.»
Booklist

«Necesitamos consejos sensatos y calmados para equilibrar los intereses de la seguridad y la libertad. Eso es lo que ofrece este extraordinario libro. Ignatieff acerca la historia, la filosofía, la ley y la moralidad democrática al problema. Un libro fascinante.»
The New York Review of Books

«Un ensayo profundo en el que un destacado intelectual público plantea una de las grandes preguntas de nuestro tiempo: ¿cómo pueden las sociedades occidentales mantenerse fieles a los valores liberales de apertura y libertad cuando derrotar el terrorismo a menudo requiere el secreto y la coacción?»
Foreign Affairs

SOBRE EL AUTOR

Michael Ignatieff es ensayista, académico y expolítico canadiense. Fue el líder del Partido Liberal de Canadá y de la Oposición Oficial desde 2008 hasta 2011. Conocido por su obra como historiador, Ignatieff ha ocupado puestos académicos en la Universidad de Cambridge, la Universidad de Oxford, la Universidad Harvard y la Universidad de Toronto. Es rector y presidente de la Central European University de Budapest, fue catedrático de la Harvard Kennedy School. Entre sus libros cabe destacar *Isaiah Berlin. Una biografía* (Taurus, 1999, 2018), *El honor del guerrero: guerra étnica y conciencia moderna* (Taurus, 2003), *El mal menor: ética, política en una era de terror* (Taurus, 2005), *Fuego y cenizas* (Taurus, 2014) y *Las virtudes cotidianas* (Taurus, 2018).

Título original: *The Lesser Evil: Political Ethics in an Age of Terror*

Travessera de Gràcia, 47-49. 08021 Barcelona

ISBN ebook: 978-84-306-1996-2
Diseño de la cubierta: Penguin Random House Grupo Editorial
Imagen de la cubierta: © Getty Images
Conversión ebook: MT Color & Diseño, S.L.
www.mtcolor.es

www.megustaleer.com



ÍNDICE